

006 Integración de Navarra en el País Vasco: consecuencias jurídicas y fiscales

Alberto Pérez Calvo
Eugenio Simón Acosta

Integración de Navarra en el País Vasco: consecuencias jurídicas y fiscales

Últimamente se está desarrollando un debate que cuestiona el futuro de la situación de la Comunidad Foral de Navarra. Con la idea de dilucidar las repercusiones de su hipotética incorporación al País Vasco, Institución Futuro analiza en este libro las consecuencias jurídicas y fiscales de una posible integración de la Comunidad Foral de Navarra en la Comunidad Autónoma Vasca. Para ello, ha contado con los expertos Alberto Pérez Calvo, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pública de Navarra y Eugenio Simón Acosta, catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Navarra.

El profesor Pérez Calvo, experto en el Amejoramiento del Fuero, formaliza un análisis comparativo de un antes y un después de la integración de nuestro sistema jurídico-institucional. Por su parte, el profesor Simón Acosta analiza los riesgos planteados por Pérez Calvo en una demostración centrada en el tema de la fiscalidad.

Integración de Navarra en el País Vasco: consecuencias jurídicas y fiscales

Alberto Pérez Calvo
Eugenio Simón Acosta

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del "Copyright", bajo las sanciones establecidas por las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, incluso la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.

01. Prólogo	7
02. Currículum Vitae de D. Alberto Pérez Calvo	9
03. Currículum Vitae de D. Eugenio Simón Acosta	11
04. En torno a una hipotética incorporación de Navarra al País Vasco	13
05. La distinta forma de institucionalizarse la fiscalidad en la Comunidad Foral de Navarra y en las diputaciones del País Vasco	75

Quien conozca Institución Futuro sabe que su misión es contribuir a modernizar Navarra para que ésta tenga un mejor futuro, para lo que estimulamos el ejercicio de la libertad responsable de nuestros ciudadanos. Deseamos que nuestra sociedad civil se avive y se pronuncie, que los que gobiernan escuchen nuestras sugerencias y que éstas contribuyan a inspirar eficaces políticas públicas.

En estos días se está desarrollando un debate que cuestiona el futuro de la situación de nuestra Comunidad. Institución Futuro, dejando clara su no adscripción a partido político alguno, se ha interesado por las consecuencias jurídicas y fiscales de una posible integración de Navarra en el País Vasco. Tras una cuidadosa búsqueda de especialistas se consideró que los dos más apropiados eran el catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pública de Navarra D. Alberto Pérez Calvo, y el catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Navarra D. Eugenio Simón Acosta.

Se ha evitado debatir la importancia económica del tamaño de un territorio por considerar que, aunque el Principio de Economía de Escala aplicado a la región suma de Navarra y el País Vasco proporciona mayor dimensión, no es imprescindible para la viabilidad y el desarrollo de la Comunidad Foral. Hoy, este Principio tiene muchos detractores cuando se aplica a las economías regionales, no siendo ya concluyente. Ahora, el pequeño tamaño de un territorio no condiciona su éxito económico. Las nuevas tendencias ven mejores oportunidades en las pequeñas regiones o países que se muevan con inteligencia que en los grandes. La razón de esta ventaja radica en poseer una mayor capacidad de flexibilidad y rapidez para enfrentarse a escenarios cambiantes. Esta mejor potencialidad de las Comunidades pequeñas frente a las grandes contribuye a desmontar el mito de que Navarra lo tiene difícil por ser una región pequeña. La supuesta debilidad, de acuerdo a las teorías clásicas, puede convertirse en una ventaja competitiva, especialmente si se articula el talento de la sociedad civil.

Respecto a la presentación de este libro indicaré las ideas más relevantes que sugieren sus autores. El profesor Pérez Calvo es un gran experto en el Mejoramiento del Fuero, que ha trabajado con profundidad en formalizar un análisis comparativo de un antes y un después de nuestro sistema jurídico-institucional de la integración. Destaca el hecho de que una Navarra incorporada pasaría de ser una Comunidad Autónoma con unas competencias superiores a las del resto de España, a quedar sumergida dentro del País Vasco como un territorio histórico más como Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Obviamente, los techos de competencias serían muy reducidos y perderíamos nuestro actual estatus, tanto en España como en Europa. No en vano,

Navarra es la única Comunidad Autónoma que ostenta carácter foral, la única en la que la Constitución reconoce derechos anteriores a la misma, y también la única a la que no se le pueden imponer reformas dada la naturaleza paccionada de su Amejoramiento. Otras circunstancias que se analizan son las consecuencias de la inevitable desaparición de nuestro Parlamento Foral.

Desde el punto de vista de la fiscalidad, el profesor Simón Acosta coincide en los argumentos del profesor Pérez Calvo. Si Navarra pasa de ser la Comunidad Autónoma con mayor rango competencial en materia tributaria de España a ser un Territorio Histórico dentro de otra Comunidad Autónoma, descendería su nivel de autogobierno en materia fiscal y no se podría ejecutar una política económica propia. Esta segunda contribución, más reducida por ser el ámbito más específico, es una demostración de los riesgos que sostiene el profesor Pérez Calvo. Institución Futuro desea agradecer a ambos autores el talento y el tesón con los que han realizado el presente trabajo. Estamos convencidos de que va a ser muy útil para dilucidar las consecuencias de la hipotética incorporación de la Comunidad Foral de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca.

Julio Pomés
Director de Institución Futuro

D. Alberto Pérez Calvo es actualmente Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pública de Navarra. Doctor Honoris Causa por la Universidad francesa de Nancy² en 2003. Fundador y Codirector de la Revista jurídica internacional *Civitas Europa* (1998). Doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid (1975). Diplomado por el Centre Européen Universitaire de Nancy- -Francia- (Curso 1971-72). Ha sido profesor en las Universidades de Valladolid, País Vasco, Salamanca y Alcalá de Henares. Se incorporó a la Universidad Pública de Navarra en 1991.

Sus investigaciones y publicaciones han tenido por objeto principalmente: 1. El concepto de Nación en la Constitución Española; 2. La nueva dimensión comunitaria del Estado (las transformaciones del Estado miembro de la UE); 3. El Estado autonómico y el Régimen Foral de Navarra; 4. El Defensor del Pueblo. Algunas de sus publicaciones han sido traducidas al francés, italiano e inglés. Ha impartido clases y cursos de doctorado en diversas Universidades de España, Francia, Italia, Moldavia y Túnez. Ha sido profesor visitante en la York University de Toronto y en la Tulane University de Nueva Orleans.

Fue Director General para las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el Ministerio de Administraciones Públicas (1982-1991). Fue miembro del Comité de Expertos de la Carta Europea de las Lenguas minoritarias y Regionales del Consejo de Europa (2003-2005).

D. Eugenio Simón Acosta es Profesor Ordinario de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Navarra. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Santiago de Compostela (1983). Ha dirigido los estudios de postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra, entre los que se encuentran el Master Universitario en Derecho de Empresa y el Master Universitario en Asesoría Fiscal de la Universidad de Navarra. Ha sido director de veinte tesis doctorales. Actualmente dirige el Master Universitario en Asesoría Fiscal de la Universidad de Navarra. Profesor Visitante de la Facultad de Derecho en la Universidad de París-XII.

Es autor de un centenar de artículos doctrinales en revistas científicas de la especialidad de Derecho Financiero y Tributario y de doce libros de Derecho Tributario. Entre sus distinciones está la Encomienda con Placa de la Orden Civil de Alfonso X el Sabio concedida por el Rey Juan Carlos I.

Entre los cargos públicos desempeñados están: Presidente de la Junta Arbitral de Resolución de Conflictos en Materia de Tributos del Estado Cedidos a Comunidades Autónomas desde 1997. Presidente de la Junta Arbitral del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra desde noviembre de 2003. Consejero del Consejo de Navarra, máximo órgano consultivo del Gobierno, Parlamento y Entes Locales de la Comunidad Autónoma de Navarra desde 1999. Vocal del Consejo para la Defensa del Contribuyente (2001-2004).

04 En torno a una hipotética incorporación de Navarra al País Vasco

Alberto Pérez Calvo
Catedrático de Derecho Constitucional
Investigador Asociado de Institución Futuro

Pamplona, 22 de enero de 2007

01. Introducción	19
02. La actual autonomía foral de Navarra	21
2.1. Elementos fundamentales de la singularidad de Navarra	21
2.1.1. La Disposición Adicional	21
2.1.2. El Amejoramiento, Estatuto de Autonomía pactado	22
2.1.3. Los límites de la autonomía foral de Navarra	24
2.1.4. Las garantías del Régimen Foral de Navarra	25
2.2. La posición institucional de Navarra en el marco del Estado	27
2.2.1. Navarra tiene el rango de una Comunidad autónoma	27
2.2.2. La participación en las decisiones del Estado	28
2.2.3. Relaciones bilaterales de Navarra con el Estado	29
2.2.4. Colaboración con otras Comunidades Autónomas	30
2.2.5. Participación en las decisiones comunitarias europeas y acción exterior.	30
2.2.6. Presencia de órganos del Estado en la Comunidad Foral	31
2.2.7. Participación en fondos del Estado	32
2.2.8. Posibilidad de delegación o transferencia de competencias del Estado	32
2.3. Las competencias de Navarra	32
2.3.1. Materias sobre las que Navarra ejerce competencias normativas	33
2.3.2. Materias sobre las que Navarra ejerce competencias ejecutivas	35
03. La situación de los territorios históricos de la Comunidad Autónoma Vasca	37

3.1. La Disposición Adicional 1ª CE y los Territorios Históricos vascos	37
3.2. La posición institucional de los Territorios Históricos vascos	39
3.3. Las competencias de los Territorios vascos	40
04. La situación jurídica de los territorios históricos vascos en comparación con la de Navarra	43
4.1. En cuanto a la foralidad	43
4.2. En cuanto a la posición institucional	44
4.3. En cuanto a las competencias	46
05. Conclusión	49

Lista de abreviaturas

Amejoramiento

Ley Orgánica 13/1982, de reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra

CA

Comunidad Autónoma

CE

Constitución española

DA

Disposición Adicional

DT

Disposición Transitoria

EAPV

Estatuto de Autonomía del País Vasco

FJ

Fundamento Jurídico

LORAFNA

Ley Orgánica 13/1982, de reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra

LTH

Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos

STC

Sentencia del Tribunal Constitucional

01. Anexo I: El procedimiento jurídico previsto para la posible incorporación de Navarra al País Vasco (Disposición Transitoria 4ª CE)	51
02. Anexo II: Materias sobre las que Navarra ejerce competencias normativas	57
03. Anexo III: Materias sobre las que Navarra ejerce competencias ejecutivas	63
04. Anexo IV: Materias sobre las que los Territorios Históricos vascos ejercen competencias normativas	65
05. Anexo V: Materias sobre las que los Territorios Históricos desarrollan normas de la Comunidad Autónoma Vasca	67
06. Anexo VI: Materias sobre las que los Territorios Históricos vascos ejercen competencias ejecutivas	69
07. Anexo VII: Aspectos de la vida social sobre los que Navarra tiene competencias normativas, de las que carecen los Territorios Históricos	71

Desde la Institución Futuro se me pide una opinión sobre “la situación actual del desarrollo autonómico de Navarra” y “las consecuencias en el área estatutaria que pudiera tener la integración de la Comunidad Foral de Navarra en la Comunidad Autónoma Vasca”.

Responder a la primera pregunta resulta relativamente fácil porque se trata de describir la realidad actual de Navarra.

En cambio, resulta imposible responder con certeza y detalle a la segunda pregunta. La razón es que la eventual situación de Navarra en el seno de la Comunidad vasca dependería del diseño estatutario que surgiera, en su caso, tras la culminación del procedimiento previsto por la Disposición Transitoria 4ª CE, que prevé la posibilidad de la incorporación de Navarra al País Vasco (Puede verse al respecto la exposición sobre esta DT 4ª contenida en el ANEXO I de este trabajo). Y saber con detalle en qué sentido podría ir ese proceso pertenece al futuro, además hipotético, que se nos escapa, obviamente.

Sin embargo, parece lógico pensar que, desde el punto de vista de la Comunidad Autónoma Vasca, Navarra habría de ser considerada como un Territorio Histórico más, al lado de los actuales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Y sí que está a nuestro alcance estudiar la situación de un Territorio Histórico actual en la Comunidad Autónoma Vasca y, después, comparar su situación con la de Navarra, como Comunidad Autónoma y Foral.

Por ello, el presente trabajo tiene tres partes:

En la primera se estudia la actual situación autonómica de Navarra.

En la segunda, la situación de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma Vasca.

Y en la tercera compararé la situación de Navarra con la de los Territorios Históricos vascos.

Finalmente, trataré de extraer algunas conclusiones de todo ello de manera que se pueda dar una respuesta aproximada a la segunda pregunta hecha por la Institución Futuro.

En esta introducción de carácter metodológico quiero manifestar que mi aproximación al objeto de estudio va a ser fundamentalmente, por no decir casi exclusivamente, la que proporciona el método jurídico.

Por último, también quiero señalar que salvo algunas brevísimas alusiones a los sistemas de Convenio o Concierto Económicos, esta cuestión no se aborda en este trabajo.

Voy a intentar describir la autonomía actual de Navarra dando cuenta de los elementos que la configuran y que, a mi juicio, están constituidos por el fundamento y las garantías de la propia autonomía, la posición que Navarra, como Comunidad Autónoma, ocupa en el marco del Estado y, finalmente, sus competencias.

Para llevar a cabo esta descripción es preciso tener en cuenta constantemente la Constitución y el Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra o Estatuto de Autonomía de esta Comunidad.

2.1 ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA SINGULARIDAD DE NAVARRA:

Se suele decir, con razón, que España es un Estado autonómico asimétrico. Con ello se quiere dar a entender que las distintas Comunidades Autónomas ostentan, a veces, caracteres reconocidos por la Constitución que hacen que podamos hablar de unas diferencias entre ellas o, como se ha dicho también, de unos hechos diferenciales.

Estos hechos diferenciales son los que prevé la Constitución y nunca se podría pretender, sin modificar la Constitución, establecer nuevos hechos diferenciales.

Ejemplo de estas situaciones o hechos diferenciales son las distintas lenguas cooficiales amparadas por la Constitución (Art. 3.2 CE) y recogidas en los Estatutos de Autonomía, la foralidad (DA 1ª CE) o el régimen económico fiscal especial de Canarias (DA 3ª CE).

En el caso de Navarra se dan dos de los hechos diferenciales que he señalado, pero desde el punto de vista jurídico y con vistas a dar cuenta de la autonomía de esta Comunidad, el hecho diferencial que más nos interesa es el de la foralidad porque es la única Comunidad Autónoma que ostenta el carácter foral. Lo veremos a continuación.

2.1.1. LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 1ª CE

La actual Constitución de 1978 es la primera en la historia del constitucionalismo español que reconoce el hecho foral. Y lo hace mediante la Disposición Adicional Primera de la Constitución que dice: “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.”

Cuando la Constitución habla aquí de los “derechos históricos de los territorios forales” se está refiriendo a las relaciones específicas de estos territorios forales con el Estado. Se trata, por tanto, de las relaciones entre dos entidades públicas, el Estado, de una parte, y los territorios forales, de otra.

Hago esta observación porque la Constitución reconoce también la existencia de posibles “derechos civiles, forales o especiales” (Art. 149.1.8ª CE). Pero se trata de reglas de lo que se llama habitualmente Derecho Civil, que es propio de algunas zonas territoriales concretas. Es el caso de Baleares, Cataluña, Aragón, País Vasco, Galicia y, por supuesto, Navarra. Estas reglas civiles regulan las relaciones entre los particulares y tienen normalmente una influencia sólo indirecta sobre la organización política de una sociedad.

La foralidad contenida en los derechos históricos a que se refiere la Disposición Adicional Primera de la Constitución determina las relaciones entre Navarra y el Estado, el lugar que Navarra ocupa en el Estado.

Esta foralidad no es privativa de Navarra ya que la tienen también otros territorios forales. Es el caso de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya que han formado la Comunidad Autónoma del País Vasco. Pero esta nueva Comunidad Autónoma no es un territorio foral y, por tanto, carece de derechos históricos. Además, lo veremos más adelante, la existencia de la Comunidad limita de modo fundamental la autonomía de los tres territorios históricos vascos.

Por esa razón, podemos afirmar que la única Comunidad Foral de España es Navarra.

La Disposición Adicional primera de la Constitución garantiza a Navarra el Régimen Foral que esta Comunidad conservaba en el momento de la entrada en vigor de la Constitución con todos sus elementos integrantes. Es lo que, en otra ocasión, he llamado el “acervo foral”.

En cambio, esta misma Disposición, respecto de los tres Territorios Históricos vascos sólo garantiza ciertos elementos de los antiguos contenidos forales (se trata de la llamada “garantía institucional” a la que me referiré más adelante). En parte, porque Vizcaya y Guipúzcoa habían perdido sus fueros tras la Guerra Civil y, en parte, también, porque muchas de las competencias que podrían ostentar hoy estos Territorios vascos, corresponden a la Comunidad Autónoma Vasca.

El acervo foral, o sea, el Régimen Foral heredado del pasado por Navarra, incluía todas las facultades y garantías establecidas por la “Ley de Confirmación y Modificación de los Fueros” de 1839 y la llamada “Ley Paccionada” de 1841, así como por todo el desarrollo posterior. Todas estas facultades y garantías de Navarra presentaban una doble vertiente: por un lado, se garantizaba la existencia de los órganos forales representativos de Navarra, especialmente la Diputación foral y sus competencias; y por otro, la garantía de un procedimiento de modificación de su Régimen Foral que, al adquirir éste un carácter paccionado o pactado, debía incluir el pacto entre esos órganos representativos de Navarra y los del Estado.

Sólo los territorios forales resultan amparados por la Disposición Adicional Primera de la Constitución. Y sólo Navarra ha podido disfrutar de su acervo foral pleno tal como se ha descrito aquí. Y conviene dejar muy claro que aunque el Tribunal Constitucional llega a hablar también en algún momento de “garantía institucional” en relación con Navarra, por ejemplo, en la STC 140/90, de 20 de septiembre, referida al régimen estatutario de los funcionarios, sin embargo tal expresión resulta ser en este caso puramente nominal ya que reconoce a Navarra su competencia de origen foral en materia de funcionarios, más allá de lo previsto por la Constitución y que volveremos a ver más adelante.

2.1.2. EL AMEJORAMIENTO, ESTATUTO DE AUTONOMÍA PACTADO

Se puede decir que el Amejoramiento del Fuero o Estatuto de Autonomía de Navarra ha sido elaborado y aprobado por un procedimiento específico para Navarra y pactado entre los representantes del pueblo navarro y del Estado.

Todos los demás Estatutos de Autonomía se han elaborado y aprobado de acuerdo con dos procedimientos. Uno de estos procedimientos está recogido en el Art. 143 CE y, siguiendo los pasos previstos en él, se han aprobado los Estatutos de

Autonomía de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla-León. Este procedimiento implica que quienes desean constituirse en Comunidad Autónoma redactan un proyecto de Estatuto que es tramitado por las Cortes Generales como una ley orgánica. Es decir, aunque existe una participación en la redacción del Estatuto de quienes van a constituirse en Comunidad Autónoma, el producto final es un acto unilateral de las Cortes Generales.

El otro procedimiento está recogido en el Art. 151 CE y, de acuerdo con él, se han aprobado los Estatutos de Autonomía de País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía. Este segundo procedimiento implica también que quienes quieren constituirse en Comunidad Autónoma redactan un proyecto de Estatuto que envían a las Cortes. Y en un primer momento las Cortes examinan el proyecto junto con una delegación de sus redactores. En este primer momento, en el que las Cortes pueden modificar el proyecto, puede darse un acuerdo o pacto entre las dos partes sobre un texto definitivo. Lo que ocurre es que si no se produce este acuerdo, las Cortes Generales tienen la última palabra sobre un texto final que para su aprobación definitiva deberá ser ratificado por referéndum de las provincias afectadas.

Es decir, la creación de las Comunidades Autónomas ha debido hacerse, como es lógico, de acuerdo con unos procedimientos previstos en la Constitución que ha permitido un mayor o menor grado de participación de los futuros sujetos de la autonomía en la decisión de las Cortes Generales.

La gran particularidad de Navarra en el momento de aprobarse la Constitución es que no era necesaria su creación porque ya existía como entidad autónoma, integrada en el ordenamiento jurídico español, desde la Ley Paccionada de 1841. En lo que concierne a Navarra, por tanto, no se trataba de la creación de una nueva entidad autónoma sino, como fue el caso, de la actualización o “amejoramiento” de su régimen foral de autonomía.

Para hacer esta operación de actualización o mejora se acudió a los procedimientos de reforma contenidos en el acervo foral garantizado por la Constitución. De esta manera, como ya se había hecho tradicionalmente con otras actualizaciones a lo largo del siglo XIX y XX, los órganos democráticos, representativos del pueblo navarro (elegidos democráticamente a partir de las bases sentadas por el Real Decreto paccionado 121/1979, de 26 de enero), llegaron a un acuerdo con los órganos democráticos representativos del pueblo español.

Es decir, la Diputación de Navarra elaboró dos proyectos que posteriormente iban a converger en uno solo, o sea, el actual Amejoramiento. Posteriormente el Parlamento Foral aprobó ambos proyectos a lo largo de 1980. Sobre la base de esos dos proyectos, la Diputación de Navarra y el Gobierno de la Nación comenzaron la negociación para actualizar el Régimen Foral de Navarra. El acuerdo sobre el actual texto del Amejoramiento, entonces un mero borrador de la futura Ley pero que ya no iba a sufrir ninguna modificación, se alcanzó el 24 de febrero de 1982 y se rubricó en Madrid por la representación de la Diputación y del Gobierno el 8 de marzo de 1982.

La Diputación aprobó el texto el día siguiente, el 9 de marzo, y el Parlamento Foral el 15 del mismo mes.

A su vez, el Gobierno de la Nación aprobó este mismo texto el 17 de marzo y posteriormente lo envió a las Cortes para su tramitación parlamentaria como proyecto de Ley Orgánica.

Las Cortes Generales siguieron un procedimiento legislativo singular, denominado “De la tramitación de un proyecto de ley en lectura única”, previsto por los Reglamentos de las respectivas Cámaras (arts. 150 y 129 Reglamentos del Congreso y Senado, respectivamente), que sólo permite o rechazar todo el proyecto o ratificarlo íntegramente. Esto último fue lo que hicieron las Cortes, de modo que, tras la sanción y la promulgación, se publicó el Amejoramiento el 16 de agosto de 1982, el mismo día que la Ley llamada Paccionada de 1841 pero 141 años después.

Ante todo, es preciso insistir en que toda esta operación de negociación y aprobación del Amejoramiento supone no un acto de iniciativa para crear una nueva entidad autónoma, puesto que Navarra tenía ya esta cualidad de la autonomía en virtud de su foralidad, sino una actualización de su Régimen Foral, o sea, de la autonomía de que ya gozaba.

En segundo lugar, también hay que señalar que los actores políticos que iniciaron y aprobaron la actualización del Régimen Foral de Navarra, o sea, su Estatuto de Autonomía, descartaron los procedimientos previstos en la Constitución para acceder ex novo a la autonomía, ya que ninguno encajaba en el caso de Navarra, y se inclinaron por adoptar un procedimiento amparado por la propia Disposición Adicional 1ª CE en lugar de los que la Constitución preveía para la creación de una nueva entidad autónoma. Es decir, como ya se ha señalado, este procedimiento era el tradicional del pacto según la costumbre jurídica amparada por la Disposición Adicional Primera CE.

2.1.3. LOS LÍMITES DE LA AUTONOMÍA FORAL DE NAVARRA

El Amejoramiento del Fuero de Navarra presenta también una particularidad destacable en relación con los límites de la autonomía foral.

Cuando los redactores de los demás Estatutos de Autonomía han asumido las diferentes competencias han debido hacerlo dentro de los límites precisos establecidos por la Constitución. Para ello, la Constitución establece cuales son las competencias que pueden asumir dichos Estatutos. Estos límites están establecidos en los Arts. 148 y 149 CE. Y los Estatutos no pueden ir más allá de estos límites a la hora de asumir competencias.

En cambio, Navarra, cuando ha actualizado su Régimen Foral, ha ido más allá de los límites establecidos en estos dos preceptos constitucionales. Y la razón de esta nueva peculiaridad de Navarra se encuentra igualmente en la Disposición Adicional Primera CE. Veámoslo en detalle.

Dentro del acervo foral amparado por la Disposición Adicional Primera se encuentra la ya citada anteriormente Ley de 1839. Esta ley fue aprobada tras el “abrazo de Vergara” en virtud del compromiso político adquirido en ese encuentro entre los generales Espartero, del Ejército de la Monarquía, y Maroto, del carlista. La ley confirmaba “los fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía”. Asimismo, establecía un procedimiento para la actualización de tales fueros. Sólo Navarra se acogió a este procedimiento y ello permitió que en 1841 se aprobara la Ley Paccionada, que ha constituido hasta la entrada en vigor del Amejoramiento la espina dorsal del Régimen Foral de Navarra.

La ley de 1839 establecía un límite a la actualización de los fueros que procedían del antiguo Reino de Navarra. El límite quedaba expresado en la frase: “Sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía”. Este límite, como tantos conceptos en Derecho, depende de la interpretación que se le dé en cada momento histórico. Por tanto, no tiene una fijeza objetiva y deja un espacio para la estimación basada en un razonamiento jurídico. De todas formas, este es el límite que se ha tenido en cuenta al hacer el Amejoramiento del Fuero de Navarra. Porque esta ley de 1839, incluido, claro está, el límite aludido, permanece vigente en relación con Navarra (Disposición Derogatoria 2, interpretada sensu contrario en relación con Navarra).

Eso explica que el Amejoramiento del Fuero conserva competencias que estaban contenidas en el acervo foral y que sobrepasan los límites que se establecen al respecto en los artículos ya citados 148 y 149 CE. Se trata, por ejemplo, de las competencias, más allá de las previstas por la Constitución, que Navarra tiene en materia de “régimen estatutario de los funcionarios” o en materia de “contratos y concesiones administrativas” (Artículo 49 1.b y d Amejoramiento), por no hablar de las activida-

des tributarias y financieras de Navarra de acuerdo con el sistema tradicional del Convenio Económico (Artículo 45.1 Amejoramiento).

El Artículo 2 del Amejoramiento expresa de manera precisa lo que se acaba de comentar:

Artículo 2 del Amejoramiento:

"1. Los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos con arreglo a la Ley de 25 de Octubre de 1839, a la Ley Paccionada de 16 de Agosto de 1841 y disposiciones complementarias, a la presente Ley Orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero de su Disposición Adicional Primera.

2. Lo dispuesto en el párrafo anterior no afectará a las Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional."

Realmente, si miramos la Navarra de hoy desde una perspectiva histórica, y para ello necesitamos remontarnos unos mil años atrás, esta Comunidad nos aparece como una pequeña joya histórica, excepcional en nuestro medio jurídico español y europeo continental. La actual organización social de Navarra, que se ha modernizado integrando valores liberales, democráticos y sociales, muestra una continuidad histórica sorprendente sobre la base del Régimen foral, propio del Reino de Navarra que comenzó a organizarse hace aproximadamente un milenio y que dura ininterrumpidamente como tal hasta 1812, año de la primera Constitución española. Después, tras reaparecer y desaparecer de nuevo a lo largo del reinado de Fernando VII, el antiguo Reino queda configurado como una provincia foral en virtud de la ley de 1841 y hoy continua como una Comunidad Foral y Autónoma en virtud del Amejoramiento.

2.1.4. LAS GARANTÍAS DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA

La Ley de 1841 estableció un régimen autonómico sobre la base de la Diputación Foral, como órgano representativo del pueblo navarro.

En todo caso, se trataba de un régimen autonómico muy rudimentario cuyos constructores, obligados a hacer frente apresuradamente a los problemas planteados por la guerra, fueron demasiado dependientes de la tradición foral y no tuvieron en cuenta las experiencias federales que ya existían en la época, especialmente la de los Estados Unidos de América.

Este carácter rudimentario se manifestaba fundamentalmente en el hecho de que la resolución de los conflictos que pudieran surgir con ocasión del ejercicio de las competencias que correspondían a Navarra quedaba en manos del Gobierno o, en su caso, de las Cortes, es decir, no se preveía que hubiera una instancia jurisdiccional encargada de zanjar los posibles conflictos competenciales entre el Estado y Navarra. De ahí que los representantes navarros en las Cortes tuvieran que intervenir en muchas ocasiones para introducir cláusulas de excepción en las leyes a fin de salvaguardar las competencias forales.

Además, junto a esta actividad política constante de los parlamentarios navarros, hubo otro esfuerzo teórico por parte de algunos juristas navarros que trataron de defender el carácter pactado o paccionado de la ley de 1841. El carácter pactado significaba una garantía evidente para el contenido de la ley ya que si ésta había sido producto de un pacto entre Navarra y el Estado, quería decir que la Ley no podía ser modificada unilateralmente y sólo se hubiera podido proceder a esa modificación con el concurso de la voluntad acorde de las dos partes, o sea, del Estado y de Navarra.

Visto el problema desde Navarra, una u otra caracterización jurídica de la Ley no sólo no era indiferente desde el punto de vista político sino que tenía una gran trascendencia puesto que la inmodificabilidad unilateral de la Ley hubiera supuesto una garantía de la autonomía foral frente a un hipotético ataque a la misma por parte de los órganos centrales del Estado.

Hoy las cosas son muy diferentes. En primer lugar, tenemos sin ninguna duda un Amejoramiento del Fuero pactado entre el Estado y Navarra y, por ello, un procedimiento de reforma del Amejoramiento que necesita igualmente del pacto para su perfección. Y en segundo lugar, tenemos también los procedimientos adecuados ante el Tribunal Constitucional para resolver las posibles diferencias competenciales.

Veamos en primer lugar el procedimiento de reforma del Amejoramiento. La reforma del Amejoramiento es probablemente el elemento más significativo de la Ley puesto que nos asegura que su carácter pactado tiene una incidencia en un momento decisivo como es el de su reforma. El procedimiento previsto para su propia reforma exige la voluntad acorde tanto de los representantes de Navarra Gobierno y Parlamento de Navarra como la del Gobierno de la Nación y de las Cortes Generales. En caso de no producirse esa concordancia de voluntades no se lleva a cabo la reforma. Así lo afirma el artículo 71 del Amejoramiento cuando señala que "dada la naturaleza del régimen foral, el Amejoramiento al que se refiere la presente Ley Orgánica es inmodificable unilateralmente".

El procedimiento de reforma sigue los pasos clásicos de la tradición foral. De este modo, la iniciativa puede ser adoptada tanto por el Gobierno de la Nación como por el Gobierno de Navarra. A continuación, tras las negociaciones oportunas, ambos ejecutivos, de común acuerdo, formulan la propuesta de reforma que es sometida a la aprobación del Parlamento foral y de las Cortes Generales, según se especifica, "por el mismo procedimiento seguido para la aprobación de la presente Ley Orgánica", es decir, en lo que se refiere a las Cortes Generales, mediante el procedimiento legislativo singular, denominado "De la tramitación de un proyecto de ley en lectura única". Y se añade que si la propuesta fuese rechazada, continuará en vigor el régimen jurídico vigente anterior.

Tenemos así que el Amejoramiento recoge expresamente de la historia la costumbre jurídica del pacto en el nivel jurídico estatutario por lo que el Régimen Foral no puede ser modificado de forma unilateral.

En segundo lugar, tenemos las garantías jurisdiccionales del Amejoramiento a través de la intervención del Tribunal Constitucional, como en cualquier Estado federal.

En las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas se producen a veces conflictos nacidos a partir de diversas causas pero que acaban concretándose en una diferente interpretación de normas precisas del ordenamiento jurídico y en el uso de los procedimientos previstos para resolver estas situaciones.

Estos conflictos pueden tener lugar entre todo tipo de administraciones públicas pero las que nos interesan ahora son los que pueden surgir entre Navarra y el Estado y entre Navarra y las demás Comunidades Autónomas.

En concreto, Navarra, como las demás Comunidades Autónomas, tiene a su disposición los siguientes instrumentos para la defensa de sus competencias o, dicho de modo más general, la defensa de la integridad de su Régimen Foral:

Tanto el Parlamento como el Gobierno de Navarra pueden plantear el recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado o de las Comunidades Autónomas que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía.

Del mismo modo, el Gobierno de Navarra puede plantear un conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional cuando considere que una disposición, resolución o acto emanado de otro gobierno o administración autonómicos, o del Gobierno y Administración del Estado no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Amejoramiento.

Naturalmente, del mismo modo, las normas producidas por Navarra pueden ser objeto de los mismos procedimientos cuando otra Administración pública considera que la Comunidad Foral ha ido más allá de sus posibilidades de acción, de sus competencias, y ha invadido las de esa Administración Pública. Y en el caso del Estado,

caben también otras actuaciones jurisdiccionales en las que no se entra ahora por alejarse de nuestro objetivo.

Navarra es una de las Comunidades que menor índice de conflictividad presenta. De entre las 1202 impugnaciones que se habían planteado en el marco del Estado autonómico hasta el 31 de diciembre de 2003 (Cataluña con 412 impugnaciones cruzadas entre la Comunidad y el Estado, País Vasco con 248 y Galicia con 101 eran las Comunidades con mayor índice de conflictividad), Navarra se había visto implicada hasta la fecha indicada en 30 impugnaciones (11 de Navarra contra el Estado; 1 contra otra Comunidad Autónoma; y 18, del Estado contra Navarra).

Sin embargo Navarra es una de las pocas Comunidades que ha utilizado el conflicto de competencias contra otra Comunidad. El caso más significativo fue el conflicto planteado contra el “acto” del Gobierno Vasco de utilización del escudo de armas de Navarra en el escudo de la Comunidad Autónoma Vasca y subsidiariamente contra la Resolución de 2 de noviembre de 1978 del Consejo General Vasco, que dio origen a la sentencia del Tribunal Constitucional 94/85, de 29 de julio, que determinó la retirada del escudo de armas de Navarra del País Vasco.

Los procedimientos de resolución de conflictos que se han señalado constituyen una garantía de la integridad foral, en lo que concierne a Navarra, y del ordenamiento en su conjunto, en relación con el Estado. Por otra parte, la introducción de estos procedimientos judiciales de garantía supone la incorporación al Régimen Foral de un elemento modernizador de carácter federal de suma importancia.

2.2 LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DE NAVARRA EN EL MARCO DEL ESTADO

Se trata ahora de ver la condición de Navarra como Comunidad Foral y autónoma y, por tanto, como parte integrante del Estado y algunas de las consecuencias estructurales y sistémicas que se derivan de ello.

2.2.1. NAVARRA TIENE EL RANGO DE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Navarra, mediante la operación del Amejoramiento del Fuero, conserva su autonomía foral histórica, la actualiza, la perfecciona y la moderniza mediante su inclusión en la categoría de Comunidad Autónoma creada por la actual Constitución para la organización del Estado como autonómico. Esta operación se realiza en virtud del párrafo segundo de la Disposición Adicional Primera CE, que dice lo siguiente: “La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”.

Navarra es, por tanto, además de una entidad autónoma foral, tal como nos viene de la historia, una Comunidad Autónoma. Por ello, Navarra además de sus especificidades por el fundamento foral de su autonomía, ostenta también una posición institucional en el marco del Estado, similar a la de las demás Comunidades Autónomas.

Las Comunidades Autónomas constituyen una parte esencial de la organización del Estado y ello significa una posición singular y fundamental en el marco de ese Estado. Incluso, en un análisis dinámico, cabe pensar que la evolución lógica del Estado autonómico, que funciona de hecho como un Estado federal, tenderá a avanzar en un sentido igualmente federal, lo que significa que las Comunidades Autónomas todavía adquirirán mayor relevancia en el seno del Estado, especialmente en lo que concierne a su participación en las decisiones de éste. De hecho, dos de las cuatro reformas que el Gobierno considera introducir en la Constitución van en ese sentido. La primera es la inscripción de los nombres de las Comunidades Autónomas en la Constitución, lo que refuerza el aspecto simbólico de la trascendencia que tienen en la organización del Estado y puede tener consecuencias importantes en cuanto a su estabilidad. La segunda se refiere a la reforma del Senado, a fin de hacer de esta Cámara parlamentaria el lugar central de la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones fundamentales del Estado, las leyes.

De todas formas, hoy por hoy, Navarra, como las demás Comunidades Autónomas, tiene una presencia autónoma y directa en ciertos órganos del Estado, mantiene unas relaciones también directas con el propio Estado y con las demás Comunidades Autónomas y otros entes públicos, además de la presencia social y simbólica en el marco de España en función de su condición de Comunidad Autónoma. Asimismo, mantiene una presencia en el Comité de las Regiones de la Unión Europea. Al mismo tiempo, desarrolla ciertas actividades exteriores ante la propia Unión Europea y otras entidades públicas extranjeras. Esta presencia y actividades se llevan a cabo a partir de diferentes posibilidades que la Constitución ofrece a las Comunidades Autónomas. Lo vamos a ver.

Así, en tanto que Comunidad, Navarra está representada en su nivel más alto por su Presidente. Como veremos, el Presidente tiene unas posibilidades de representación que nacen de la vida institucional ordinaria, pero, de hecho, su labor de representación de Navarra va mucho más allá de la vida jurídica, y se traduce en actos protocolarios de todo tipo, en recepciones reales, en viajes internacionales, visitas de personal diplomático extranjero, etc. y vida pública en general. El Presidente, junto con el Gobierno y el Parlamento de Navarra, expresan la voluntad de esta Comunidad con voz propia en los foros políticos o sociales, nacionales o internacionales.

Asimismo, en tanto que Comunidad, Navarra tiene su propio Parlamento, que adopta las decisiones fundamentales de los navarros a través de sus leyes. El Parlamento de Navarra es inviolable y lo mismo sucede con sus diputados. Estos últimos gozan también de una relativa inmunidad. Estas garantías, propias de los parlamentos modernos, salvaguardan la libertad de expresión y de voto de los parlamentarios y redundan, por tanto, en el nivel de autonomía de los navarros, sus representados (Art. 13 Amejoramiento).

Las leyes del Parlamento gozan del tratamiento jurídico de la ley en un Estado democrático de modo que, por ejemplo, sólo pueden ser enjuiciadas por el Tribunal Constitucional. Este privilegio de la ley refuerza igualmente el nivel de autonomía de Navarra.

Como órgano dependiente del Parlamento de Navarra el Amejoramiento prevé la Cámara de Comptos, órgano que conserva el nombre que tenía en el antiguo Reino de Navarra, y cuya misión es examinar las Cuentas de la Comunidad y de las Corporaciones locales de Navarra e informar de todo ello al Parlamento de Navarra.

Mediante ley, Navarra ha creado también el Defensor del Pueblo a quien corresponde supervisar el funcionamiento de la Administración de Navarra e informar de ello al Parlamento de quien depende igualmente.

Ambos órganos dependientes del Parlamento refuerzan la capacidad de éste y, por tanto, la autonomía de Navarra y, de acuerdo con sus fines, mejoran el funcionamiento de la Administración.

También, como Comunidad Autónoma, Navarra constituye la realidad por la que los españoles inscritos en el padrón de un municipio de esta Comunidad tenemos la condición política de navarros, lo que nos permite formar parte activa de la organización social que nos hemos dado, además de, fundamentalmente, votar y ser votados en las diferentes elecciones de Navarra y participar de los derechos y obligaciones que nos atribuyen las leyes del Parlamento de Navarra (Art. 5 Amejoramiento).

Asimismo, en esta Comunidad, además del castellano, “el vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra” según señala el Art. 9.2 Amejoramiento.

2.2.2. LA PARTICIPACIÓN EN LAS DECISIONES DE ESTADO

Un aspecto fundamental de la posición de las Comunidades Autónomas en el marco del Estado es la participación de aquéllas en las decisiones de este último.

Los diferentes procesos de participación permiten a las Comunidades Autónomas tomar parte en las decisiones del Estado a través de un procedimiento formalizado o

no, o, incluso, mediante su presencia en órganos propios del Estado, como el Senado. De esta manera, las Comunidades Autónomas, aún no siendo competentes en ciertas materias, intervienen mediante estos procesos en las decisiones del competente, el Estado.

El órgano llamado a ser fundamental en este proceso de participación es el Senado tras su reforma, si llega a producirse. Pero aún hoy, el Senado es una pieza importante de participación ya que puede tratar de cualquier materia que afecte al Estado con todas las garantías institucionales de publicidad y eficacia que rodean a las Cortes Generales. Navarra, en tanto que Comunidad, envía un senador, el llamado “Senador autonómico” que elige el Parlamento de Navarra (Art. 69 CE). Asimismo, el Presidente del Gobierno de Navarra o un Consejero designado para ello tienen la posibilidad de intervenir en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado (artículo 56 bis 2 del Reglamento del Senado).

Las Comunidades Autónomas, y Navarra también, por supuesto, participan en las decisiones del Estado a través de las Conferencias Sectoriales o lugares de encuentro entre los ministros del Gobierno de la Nación y los consejeros autonómicos para tratar sobre materias de su competencia o del sector sobre el que son competentes. Estas conferencias sectoriales (ver Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas), son importantes para determinar algunos aspectos de las diferentes políticas sectoriales del Gobierno de la Nación. Pero son decisivas como medio de participación de las Comunidades Autónomas en la preparación de la postura oficial que España presenta en los Consejos de Ministros de la Unión Europea. Es el medio más importante que tienen las Comunidades Autónomas para participar, a través de Estado, en las decisiones de la Unión.

Es preciso tener en cuenta igualmente la Conferencia de Presidentes, cuya vida ha comenzado recientemente, y que reúne al Presidente del Gobierno de la Nación con los presidentes autonómicos para tratar de diversos asuntos de interés general.

La Constitución prevé también que las Comunidades Autónomas puedan participar en la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, mediante la remisión de una proposición de ley, o ante el Gobierno, solicitando de éste que adopte un proyecto de ley (Art. 87 CE).

Asimismo, el Gobierno de Navarra será informado por el Gobierno de la Nación de la elaboración de los Tratados y Convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera en cuanto afecten a materia de específico interés para Navarra (Art. 68 Amejoramiento).

Junto a estos instrumentos de participación que pueden cubrir un abanico amplio de materias, existen otras previsiones constitucionales para casos muy concretos.

Se trata de la posibilidad de participación de Navarra en la gestión del sector público económico estatal en determinadas condiciones (Art. 56.3 Amejoramiento); de la participación de la Comunidad Foral en la delimitación, de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales que ejerzan sus funciones en Navarra y en la localidad de su capitalidad (Art. 60.2 Amejoramiento); se trata, finalmente, de que si el Gobierno elaborara proyectos de planificación, deberá hacerlo de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas (Art. 131.2 CE).

2.2.3. RELACIONES BILATERALES DE NAVARRA CON EL ESTADO

Además, en el caso de Navarra, dado su Régimen Foral, hay que destacar la importancia que adquiere la previsión de los cauces para las relaciones bilaterales con el Estado.

Así, el Art. 64 del Amejoramiento contiene un principio general de la relación bilateral entre Navarra y el Estado:

“En virtud de lo establecido en el párrafo 1.º de la Disposición adicional 1.ª de la Constitución y en el art. 2.º de la presente ley, las relaciones entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral referentes a sus respectivas facultades y competencias, se establecerán conforme a la naturaleza del régimen foral y deberán formalizarse, en su caso, mediante una disposición del rango que corresponda”.

Después, el Amejoramiento (art. 69) establece la Junta de Cooperación, que tiene la función de analizar todas las posibles cuestiones litigiosas que puedan afectar a las relaciones de Navarra con el Estado. Este órgano bilateral, que aparece por primera vez en el Amejoramiento, ha sido recogido después por la práctica autonómica en las relaciones concretas de todas las Comunidades Autónomas y el Estado bajo el nombre de Comisiones Bilaterales de Cooperación y por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Con la finalidad concreta de coordinar la actuación de la Policía Foral y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, el Amejoramiento (Art. 51.2) prevé la creación de una Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes de la Diputación Foral y del Gobierno de la Nación.

Finalmente, como en el resto de Comunidades Autónomas, el Amejoramiento (Disposición Adicional 4ª) prevé la Junta de Transferencias para el traspaso de los servicios relativos a las competencias asumidas por Navarra.

De todas formas, destacan por su especial importancia las relaciones bilaterales en el momento de la reforma del Amejoramiento y de la aprobación del convenio Económico.

La reforma ya se contempla en otro lugar de este trabajo.

En cuanto al Convenio Económico, el procedimiento para su aprobación está previsto en el Art. 45.4 del Amejoramiento:

“Art. 45. 1. En virtud de su régimen foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico.

4. Dada la naturaleza paccionada de los Convenios Económicos, una vez suscritos por el Gobierno de la nación y la Diputación, serán sometidos al Parlamento Foral y a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley ordinaria”.

Asimismo, la ley por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y Navarra prevé (Art. 59) que el método para determinar la aportación con que Navarra debe contribuir al Estado se fijará mediante acuerdo entre ambas Administraciones.

2.2.4. COLABORACIÓN CON OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Igualmente, Navarra, como Comunidad Autónoma, puede utilizar la vía de los Convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de sus servicios propios de las mismas y acuerdos de cooperación (Art. 145 CE y 70 Amejoramiento).

2.2.5. PARTICIPACIÓN EN LAS DECISIONES COMUNITARIAS EUROPEAS Y ACCIÓN EXTERIOR

Incluyo en este epígrafe la participación en las decisiones de la Unión Europea y otras actuaciones exteriores de las Comunidades Autónomas por la proximidad de ambos tipos de procesos.

La Unión Europea, como es notorio, constituye una dimensión fundamental para el Estado, para las Comunidades Autónomas y para nuestras vidas. Y la dimensión exterior, aún no alcanzando ni mucho menos la importancia de la Unión Europea, tiene cada vez más interés para las Comunidades Autónomas, en general, y para Navarra, en particular, dada su condición de Comunidad fronteriza, receptora de inmigración, con muchos ciudadanos navarros presentes en diversos países extranjeros y con un comercio exterior muy activo.

En relación con la Unión Europea, ya se ha visto anteriormente que la manera más eficaz que tienen las Comunidades Autónomas de participar en sus decisiones se lleva a cabo en el seno de las Conferencias Sectoriales. Se trata de una vía de participación interna o indirecta a través del Estado.

Pero existe también una vía directa, a través del órgano de la Unión llamado Comité de las Regiones. En él está presente el Presidente de Navarra junto con el resto de los Presidentes autonómicos españoles (ver arts. 263, 264 y 265 del Tratado de Niza). Este Comité tiene la función de emitir informes a petición del Parlamento Europeo, del Consejo de Ministros o de la Comisión, tres de las cuatro instituciones básicas de la Unión. Asimismo, las Comunidades Autónomas españolas, y Navarra entre ellas, pueden estar presentes en diferentes Comités de la Unión Europea y, especialmente, en el propio consejo de Ministros de la Unión Europea mediante su presencia en el seno de la representación española.

Además Navarra, en tanto que Comunidad fronteriza, puede acogerse al “Convenio Marco Europeo sobre la Cooperación Transfronteriza de las Colectividades o Autoridades Territoriales” adoptado por el Consejo de Europa en Madrid el 21 de mayo de 1980 y el “Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades Territoriales”, firmado en Bayona el 10 de marzo de 1995.

En virtud de los instrumentos internacionales que se acaban de citar y del Protocolo de Burdeos de 15 de abril de 1983, Navarra pertenece a la llamada “Comunidad de Trabajo de los Pirineos” cuyo objetivo es la cooperación en materia de transportes, turismo y aspectos económicos en general entre las regiones pirenaicas francesas, Andorra y las Comunidades españolas del País Vasco, Navarra, Aragón y Cataluña.

También sobre la base de los dos instrumentos internacionales citados, Navarra y la región francesa de Aquitania firmaron el 9 de julio de 2000 un Convenio de Cooperación transfronteriza. En el Convenio ambas partes se comprometen a colaborar en distintos campos de su interés.

Además, en tanto que Comunidad Autónoma, Navarra puede llevar a cabo ciertas actividades en el exterior siempre que encajen en las que el Tribunal Constitucional (STC 165/94, de 26 de mayo) considera “necesarias, o al menos convenientes” para el ejercicio de sus competencias. Se trata de actividades de seguimiento, información o comunicación que se proyectan fuera del territorio español. Estas actividades pueden incluir la instalación en el exterior de oficinas adscritas a la Administración autonómica, viajes de autoridades autonómicas al exterior, relaciones con autoridades extranjeras, etc. En este marco jurídico, Navarra mantiene actualmente en el seno del Departamento de Economía y Hacienda una Dirección General de Asuntos Europeos y Planificación. Dentro de la Dirección General se prevé la existencia de dos Servicios con denominaciones muy expresivas: de Acción Exterior y de Participación en el Proceso de Construcción Europea que gestionan y coordinan las actividades de Navarra tanto ante la Unión Europea como en el exterior, en general. Incluso, la Dirección General mantiene un Delegado del Gobierno de Navarra en Bruselas (Decreto Foral 38/1999, de 15 de febrero), como, en general, lo hacen todas las Comunidades Autónomas españolas.

2.2.6. PRESENCIA DE ÓRGANOS DEL ESTADO EN LA COMUNIDAD FORAL

También, en cuanto Comunidad Autónoma, en Navarra están presentes diversas oficinas dependientes de la Administración del Estado. Las más significativas son las que se señalan a continuación.

Hay que señalar, ante todo, al Tribunal Superior de Justicia que culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Foral. Las sucesivas instancias procesales radicadas en Navarra se agotan ante este Tribunal Superior lo que

significa la posibilidad existente de elaborar doctrina jurisdiccional propia para Navarra en la materia de que se trate (Art. 59. 1 Amejoramiento).

Asimismo, el Gobierno debe mantener en Navarra un Delegado suyo con el fin de dirigir la Administración del Estado en el territorio de Navarra y asegurar, cuando proceda, la coordinación de esa administración con la foral de Navarra (Art. 154 CE).

En relación con el servicio público de televisión, Radiotelevisión Española (RTVE) mantiene, a través de su organización en el territorio de la Comunidad Foral, una programación específica para el mismo (DA 7ª Amejoramiento). En realidad esta programación tiene un carácter transitorio hasta que Navarra cree su propio órgano de televisión de acuerdo con la previsión del Art. 55.3 del Amejoramiento.

2.2.7. PARTICIPACIÓN EN FONDOS DEL ESTADO

Asimismo, de acuerdo con la Constitución y en el marco de la solidaridad nacional que preside el texto constitucional (Art. 2 CE), Navarra podría ser destinataria de los fondos económicos del Estado para mantener la “garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español” (Artículo 158.1 CE) como ya lo fue en algunos momentos de los precedentes del Fondo de Compensación Interterritorial destinado a gastos de inversión (Artículo 158.2 CE).

2.2.8. POSIBILIDAD DE DELEGACIÓN O TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL ESTADO

Finalmente la Comunidad Foral puede recibir nuevas atribuciones, transferencias o delegaciones de nuevas competencias que el Estado puede acordar (Art. 150.1 y 2 CE), como de hecho ha sucedido ya en algunas materias en relación con todas las Comunidades Autónomas.

2.3. LAS COMPETENCIAS DE NAVARRA

Uno de los elementos esenciales de la manifestación de la autonomía es el ejercicio de competencias. No es la única manifestación ya que en la autonomía, como hemos visto, hay aspectos simbólicos, políticos y participativos de enorme trascendencia que no cabe desdeñar. Pero esos mismos aspectos no competenciales adquieren un mayor valor en el caso de las Comunidades Autónomas en la medida en que éstas ejercen sus competencias.

Lo que llamamos competencia es una habilitación que el ordenamiento jurídico pone en manos de alguien, en este caso de Navarra, para actuar sobre una determinada materia o parcela de la vida social. Un ente público, como una Comunidad Autónoma, sólo puede actuar sobre una materia cuando tiene competencia para ello.

Por otra parte, es preciso distinguir dos tipos de competencias. Las competencias normativas y las ejecutivas. Las competencias normativas habilitan a la Comunidad Autónoma que las tiene para dictar normas, o sea leyes y reglamentos. Y esto significa que cuando la Comunidad Autónoma puede dictar estas normas, mediante ellas puede establecer políticas propias sobre las materias afectadas. Las competencias ejecutivas, en cambio, sólo permiten a la Comunidad Autónoma ejecutar las políticas decididas por otro, en este caso, el Estado.

La misma autonomía suele denominarse política, cuando tiene como contenido competencias normativas. Y se llama administrativa, cuando su contenido consiste en competencias ejecutivas. Uno de los caracteres que acercan al Estado autonómico español a los Estados federales es, precisamente, el de que sus componentes, las Comunidades Autónomas, están dotados de autonomía política.

A la hora de presentar las competencias de Navarra, voy a seguir esta distinción, de modo que una lista se va a referir a las materias sobre las que Navarra tiene competencias normativas y una segunda lista, a las materias sobre las que Navarra tiene competencias meramente ejecutivas.

2.3.1. MATERIAS SOBRE LAS QUE NAVARRA EJERCE COMPETENCIAS NORMATIVAS

Todas las competencias normativas permiten a Navarra elaborar y decidir políticas propias sobre las correspondientes materias. Pero hay unas competencias que incluyen la “función legislativa”, o sea, hacer leyes y otras que permiten un “desarrollo legislativo” (mediante leyes o reglamentos) de la legislación básica del Estado sobre ciertas materias. En el primer caso, Navarra goza de autonomía o libertad plenas para establecer sus propias políticas. En el segundo caso, la autonomía de Navarra es menor, debiendo respetar en sus normas las políticas básicas establecidas por el Estado. En este último caso, Navarra puede acomodar a sus propias circunstancias las políticas decididas por el Estado.

Las potestades jurídicas contenidas en ambos tipos de competencias normativas están descritas en el Amejoramiento de la manera siguiente:

En el caso de la “función legislativa”, el art. 40.1 del Amejoramiento dice que incluye las siguientes potestades:

- a) Legislativa.
- b) Reglamentaria.
- c) Administrativa, incluida la inspección.
- d) Revisora en la vía administrativa.

En el caso del “desarrollo legislativo”, según el Art. 41.1 del Amejoramiento, quedan incluidas las siguientes potestades:

- a) De desarrollo legislativo.
- b) Reglamentaria.
- c) De administración, incluida la inspección.
- d) Revisora en la vía administrativa.

Además de estas funciones, que son comunes a todos los Estatutos de Autonomía, el origen foral de algunas competencias de Navarra ha exigido incluir a veces algunos matices que acompañan a la función legislativa o de desarrollo. Son los siguientes:

- “Facultades y competencias que ostentaba a la entrada en vigor de la LORAFNA”: Navarra, en todo caso, conserva las funciones que desarrollaba en el momento de entrar en vigor la LORAFNA o Amejoramiento.
- “Respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos”: mientras que la norma básica del Estado es obligatoria en todos sus términos respecto de las demás Comunidades Autónomas, en relación con Navarra y debido a la conservación del acervo foral, sólo lo es cuando enuncia “derechos y obligaciones esenciales.”
- “Respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia”: mientras que la norma básica del Estado es obligatoria en todos sus términos respecto de las demás Comunidades Autónomas, en relación con Navarra y debido a la conservación del acervo foral, sólo lo es cuando enuncia “principios esenciales.”

Se ofrece a continuación una lista de materias sobre las que Navarra tiene competencias normativas. En esta lista las materias están expresadas de forma muy genérica. Para ver estas mismas materias con todos sus contenidos concretos y si las competencias incluyen la “función legislativa” o sólo permiten un “desarrollo legislativo” o, incluso, los matices de origen foral de que he hablado anteriormente, el lector puede consultar el ANEXO II.

Lista de materias sobre las que Navarra tiene competencias normativas:

- Administración foral
- Aeropuertos que no sean de interés general; helipuertos
- Agricultura y ganadería
- Aguas minerales, termales y subterráneas
- Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos
- Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito cultural que no sean de titularidad estatal
- Artesanía
- Asistencia social y otras
- Asociaciones
- Bolsas de Comercio y demás centros de contratación de mercaderías y valores, Establecimiento y regulación
- Cajas de Ahorro
- Cámaras Agrarias y de la Propiedad, Cámara de Comercio e Industria
- Carreteras, caminos, ferrocarriles y vías pecuarias
- Casinos, juegos y apuestas
- Caza; pesca fluvial y lacustre; acuicultura
- Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas
- Comercio interior, defensa del consumidor y del usuario
- Cooperativas, Mutualidades no integradas en la Seguridad Social y Pósitos
- Crédito, banca y seguros
- Cultura
- Denominaciones de origen
- Deporte y ocio
- Derecho Civil Foral
- Enseñanza
- Espectáculos
- Espacios naturales protegidos
- Estadística de interés para Navarra
- Fundaciones constituidas con arreglo a las normas del Derecho Foral de Navarra
- Ferias y mercados interiores
- Industria
- Instalaciones de producción, distribución, transporte de energía y régimen energético
- Instituciones de crédito corporativo, público y territorial
- Instituciones relacionadas con el fomento y la enseñanza de las Bellas Artes
- Intervención de empresas
- Investigación científica y técnica
- Medio ambiente y ecología
- Medios de comunicación
- Montes privados
- Montes públicos
- Obras públicas
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda
- Patrimonio histórico y otros
- Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico dentro de Navarra
- Régimen de la Policía Foral y Coordinación de las Policías Locales de Navarra
- Publicidad
- Reestructuración de sectores industriales
- Régimen lingüístico
- Régimen local

- Régimen minero; recursos geotérmicos
- Sanidad interior e higiene
- Sector público económico de Navarra
- Seguridad Social, salvo las normas que configuran su régimen económico
- Servicio meteorológico
- Transportes
- Turismo
- Zonas de montaña, tratamiento especial

2.3.2. MATERIAS SOBRE LAS QUE NAVARRA EJERCE COMPETENCIAS EJECUTIVAS

Como ya he dicho antes, en el caso de competencias ejecutivas, la entidad pública que las posee no tiene capacidad jurídica para optar entre posibles decisiones políticas sino que se limita a llevar a la práctica las políticas adoptadas por otra entidad pública, en este caso, el Estado.

En el caso de esta “función ejecutiva”, el art. 40.1 del Amejoramiento dice que incluye las siguientes potestades:

- a) Reglamentaria, para la organización de sus propios servicios.
- b) De administración, incluida la inspección.
- c) Revisora en la vía administrativa.

De todas formas, aunque estas competencias ejecutivas no permiten la innovación política en una materia, su importancia no es menor ya que, en general, todas se llevan a cabo en una relación inmediata con los ciudadanos. De esta manera, la calidad, buena o mala, de los servicios que encierran el desarrollo de estas competencias son percibidas directamente por los ciudadanos de modo que su importancia política es grande. Sirva como ejemplo, la trascendencia social que en algunos momentos ha adquirido el ejercicio de la mera competencia ejecutiva de Navarra en materia de Establecimientos farmacéuticos o Laboral, entre otras.

De nuevo se ofrece una lista de materias sobre las que Navarra tiene competencias ejecutivas. En esta lista las materias están expresadas de modo muy genérico. Para ver estas mismas materias con todos sus contenidos concretos, el lector puede consultar el ANEXO III.

Lista de materias sobre las que Navarra tiene competencia ejecutiva:

- Aeropuertos de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa
- Archivos, bibliotecas, museos y demás centros análogos de titularidad estatal, cuya ejecución no se reserve el Estado
- Corredores de Comercio y, en su caso, de los Agentes de Cambio y Bolsa que deban prestar servicio en Navarra, nombramiento
- Establecimientos y productos farmacéuticos
- Ferias internacionales que se celebren en Navarra
- Justicia, Administración de la Administración de Justicia
- Laboral
- Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles que deban prestar servicio en Navarra, Nombramiento
- Penitenciaria
- Pesas y medidas. Contraste de metales
- Propiedad intelectual e industrial
- Protección Civil, Organización y funcionamiento de la Comisión de Protección Civil de Navarra
- Sanidad interior e higiene, organización y administración de todos los servicios y tutela de las instituciones, entidades y fundaciones relacionadas con la misma
- Seguridad Social, gestión de su régimen económico y organización y administra-

ción de todos los servicios correspondientes a la Seguridad Social y la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones relacionadas con la misma

■ Tráfico y circulación

■ Vertidos industriales y contaminantes

Se trata ahora de ver la situación de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma Vasca para, después, poder compararla con la que se acaba de ver de Navarra.

3.1. LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 1ª CE Y LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS VASCOS

La Disposición Adicional 1ª CE tiene también un valor en relación con los Territorios Históricos del País Vasco. Pero se trata de un valor muy distinto del que tiene para Navarra. En el caso de Navarra, como ya se ha dicho, la garantía de la DA 1ª, ampara lo que he llamado acervo foral, o sea, todas las facultades y competencias que Navarra tenía en el momento de aprobarse la Constitución. La Disposición pudo tener este mismo valor en relación con Álava que, como Navarra, conservaba su Régimen Foral al aprobarse la Constitución y, por tanto, aquél era perfectamente identificable. Sin embargo, el hecho de que este Territorio pasara a ser parte integrante de una nueva entidad autónoma, la Comunidad del País Vasco, le privó, ante todo, de la posibilidad de actualización y desarrollo que el Régimen Foral ha tenido en Navarra. En el caso de Vizcaya y Guipúzcoa, hay que añadir a la razón anterior el hecho de que, al ser despojadas de su Régimen Foral tras la Guerra Civil, cuando la Constitución se lo vuelve a reconocer, resultaba difícil su reconstrucción detallada sobre la base de la Disposición Adicional 1ª CE.

Por otra parte, al crearse la Comunidad Autónoma Vasca, el Estatuto vasco no podía ser aprobado según el procedimiento histórico foral, ya que la foralidad era propia de los Territorios Históricos pero no de una nueva Comunidad Autónoma. Su aprobación se hizo por esa razón de acuerdo con las exigencias generales de la Constitución. Por tanto, la relación necesaria con el Estado para aprobar el Estatuto de Autonomía no corrió, como en el caso de Navarra, a cargo de cada uno de los Territorios Históricos, sino de la Asamblea de Parlamentarios Vascos (DA 2ª CE y Art. 151.2 CE). En consecuencia, desde el momento en que comenzó a elaborarse el Estatuto vasco, los Territorios Históricos perdieron la capacidad de una relación bilateral con el Estado y, en su lugar, esta relación fue mantenida por la Asamblea de Parlamentarios Vascos hasta que se aprobó el Estatuto.

Tras la aprobación del Estatuto, las relaciones bilaterales con el Estado son mantenidas por el Gobierno vasco. Así sucede en la aprobación del Concierto Económico, del que el Estatuto de Autonomía del País Vasco dice claramente en su Art. 41.1 que las relaciones se producen entre el Estado y el País Vasco:

“Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán regula-

das mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenio”.

Los Territorios Históricos, participan en la relación con el Estado para la aprobación del Concierto a través de su presencia en la Comisión del Concierto Económico integrada por un representante de cada Territorio (3), otros tantos del Gobierno vasco y un número igual (6) de representantes de la Administración del Estado (Art. 61 de la Ley 12/2002 de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco). Pero en la exposición de motivos de la mencionada ley, después de aludir al fundamento del sistema de Concierto, que es el amparo y respeto de la Constitución en relación con “los derechos históricos de los territorios forales” (DA 1ª CE), las administraciones que figuran como sujetos del acuerdo son la del Estado y la de la Comunidad Autónoma Vasca. La misma conclusión se deduce del Art. 1 de la ley citada:

“Se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco”.

Lo mismo sucede con la aprobación del cupo o “aportación del País Vasco al Estado” tal como es descrito por el Art. 49 de la misma ley, que se acuerda en el seno de la Comisión del Concierto Económico citada.

Y no hay que perder de vista, claro está, que el Concierto determina el modo en que los Territorios Históricos vascos pueden mantener, establecer y regular su propio sistema tributario y que el cupo global que aporta el País Vasco a las arcas del Estado resulta de la integración de los cupos procedentes de cada uno de sus Territorios Históricos (Art. 49, de la citada ley).

En cambio, la creación de la Comunidad Autónoma Vasca ha supuesto el surgimiento de una nueva relación bilateral entre sus instituciones comunes y los Territorios Históricos. La Ley de Territorios Históricos contempla varios supuestos de estas relaciones pero la más significativa e importante es la que determina la aportación económica con la que los Territorios Históricos contribuyen al sostenimiento de la Comunidad Autónoma Vasca (Art. 16, Ley de Territorios Históricos). Esta aportación se determina en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, integrado por tres miembros designados por el Gobierno y los otros tres por las Diputaciones Forales a razón de uno por cada una de ellas (Art. 28 de la citada ley).

Los Territorios Históricos han perdido igualmente su capacidad de relación bilateral e inmediata con el Estado en relación con la garantía de su foralidad, en beneficio de la Comunidad Autónoma Vasca.

La situación de los Territorios Históricos y sus competencias se configuran hoy, a partir de la garantía establecida por la Disposición Adicional 1ª CE, en la actualización hecha por el Estatuto de Autonomía del País Vasco (Arts. 3 y 24.2, en cuanto a su organización institucional, y 37, en cuanto a sus competencias) y en la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, también conocida como Ley de Territorios Históricos, producto de la voluntad del Parlamento vasco (Art. 37.4 EAPV).

De esta manera, la situación jurídica de los Territorios Históricos vascos está garantizada, en parte, por la rigidez del Estatuto de Autonomía vasco pero depende también de la simple voluntad del Parlamento vasco. Y en ambos casos, la modificación tanto del Estatuto como de la Ley de Territorios Históricos se hace sin que los Territorios Históricos puedan oponerse eficazmente a esas eventuales reformas ya que en ningún caso es necesario su consentimiento para ello (Arts. 46 y 47 EAPV).

Por otra parte, los Territorios Históricos Vascos pueden defender sus competencias mediante la vía contencioso-administrativa siempre que la presumida infracción se haya llevado a cabo mediante un reglamento o acto administrativo. También podrían atacar una ley por violación de su autonomía, mediante el conflicto en defensa de la autonomía local previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional tras la modificación realizada en abril de 1999, que exige el acuerdo previo de varias provin-

cias (los Territorios Históricos también son provincias) para poder plantearlo.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco prevé además la posibilidad de conflictos de competencias entre las instituciones comunes del País Vasco y las de cada una de sus Territorios Históricos. Para ese supuesto se contempla la intervención de una comisión arbitral, formada por un número igual de representantes designados libremente por el Gobierno Vasco y por la Diputación Foral del territorio interesado y presidida por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Art. 39 EAPV).

3.2. LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LOS TERRITORIOS VASCOS

Los Territorios Históricos vascos son las unidades territoriales que constituyen la Comunidad Autónoma del País Vasco (Arts. 2 y 3 EAPV). En este sentido, el Estatuto vasco ha mantenido una postura similar a la que después han seguido todas las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, que consideran que su base territorial es la determinada por las provincias que las integran. Cataluña, en el nuevo Estatuto de Autonomía ha abandonado esta práctica para considerar que su base territorial está integrada por la de todas las entidades locales de la Comunidad. Además, en el País Vasco estos Territorios, por su carácter foral, tienen una mayor relevancia que las provincias que constituyen las otras Comunidades Autónomas pluriprovinciales.

Pero, en definitiva, los Territorios Históricos son entidades territoriales que poseen una cierta capacidad de decisión política, como se va a ver al hablar de sus competencias. Pero, sobre todo, sirven de soporte administrativo para ciertas actividades descentralizadas de la Comunidad Autónoma Vasca. Las decisiones políticas fundamentales de la Comunidad las adoptan las instituciones comunes del País Vasco. Valgan como expresión de lo que estoy diciendo las afirmaciones siguientes de la Exposición de Motivos de la Ley de Territorios Históricos:

“Destaca la supremacía del Parlamento al reconocérsele como la única Institución en el seno de la Comunidad Autónoma con capacidad de aprobación de normas con rango de Ley formal, supremacía que queda explicitada al establecerse los principios de reserva legal y de congelación del rango de las normas.

Las reservas a este poder legislativo establecidas por el Estatuto, en sus artículos 25.1 y 37.3, a favor de los Territorios Históricos, quedan asimismo reflejadas en el texto de la Ley, y se refieren a aquellas materias de tradición foral expresamente reconocidas en el Estatuto. Ahora bien, la existencia de zonas de poder exentas de Ley del Parlamento, por tratarse de materias de competencia exclusiva, no excluyen el control jurisdiccional consecuente a la idea del Estado de Derecho.

Por otra parte, el Título I en relación a otras disposiciones del texto legal, expresa con nitidez el principio de que el fondo de poder en la Comunidad Autónoma reside en sus Instituciones Comunes”.

Acabo de decir que los Territorios Históricos sirven de soporte administrativo para ciertas actividades descentralizadas de la Comunidad Autónoma Vasca. Efectivamente, se trata sólo de ciertas actividades pero no de todas ya que, además, en cada Territorio, además de los órganos propios del Territorio, existe una Delegación del Gobierno vasco que tiene a su cargo las diferentes delegaciones territoriales o periféricas de los Departamentos del Gobierno Vasco.

Por otro lado, si proyectamos un análisis dinámico con el fin de atisbar una posible evolución futura del País Vasco, la referencia más importante que tenemos es la prevista en el llamado Plan Ibarretxe, aprobado por el Parlamento vasco el 30 de diciembre de 2004. Este Plan parte de un presupuesto, a mi juicio, antidemocrático, como es el hecho de incluir en un pretendido y apriorístico “pueblo vasco” a Navarra y a los territorios vascos del Sur de Francia, sin que ni unos ni otros se hayan pronunciado nunca en ese sentido y sí lo hayan hecho constantemente, elección tras elección, a favor del carácter autonómico y foral, en el caso de Navarra, y de la pertenencia a Francia, en el caso de los territorios franceses citados. El Plan, que establece en un

primer momento lo que llama un régimen de libre asociación con España, parte de la soberanía del pueblo vasco y de su consiguiente derecho de autodeterminación al margen de la Constitución Española. De este modo, ese pueblo vasco podría en cualquier momento decidir unilateralmente la independencia respecto de España -Arts. 13 y 17, especialmente en su apartado f)-. Evidentemente, la posible independencia del País Vasco respecto de España supondría al mismo tiempo dejar de pertenecer al ámbito de la Unión Europea, integrada por los distintos Estados miembros, entre ellos, España.

Este Plan fue rechazado por las Cortes el 1 de febrero de 2005. Pero sigue teniendo una vigencia ideológica y programática, en la medida en que no es el fruto de una decisión política circunstancial sino la manifestación de una doctrina nacionalista que, aunque en determinados periodos no pone en primer término las ideas contenidas en ese Plan, éstas permanecen prácticamente invariables a lo largo del tiempo.

3.3. LAS COMPETENCIAS DE LOS TERRITORIOS VASCOS

Los Territorios Históricos vascos carecen de un Parlamento y, por tanto, de capacidad legislativa. Sin embargo, dado el fundamento foral de algunas de sus competencias, éstas pueden alcanzar un grado de autonomía normativo. Es decir, como ya he indicado antes, este tipo de competencias permiten a quien las ejerce establecer una política propia. Lo que ocurre es que, al carecer de Parlamento, no pueden utilizar el instrumento de la ley y sus Asambleas normativas, las llamadas Juntas Generales, aprueban en esos casos una “norma foral”, un concepto que se acuñó en Navarra durante la vigencia del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, que creó el Parlamento Foral de Navarra que carecía de la potestad legislativa, hasta la entrada en vigor del Amejoramiento.

De esta manera, los Territorios Históricos vascos tienen los siguientes tipos de competencias que incluyen las correspondientes potestades tal como las recoge la Ley de Territorios Históricos que también sigue el modelo de descripción que hace el Amejoramiento:

Las competencias normativas que según el Art. 8.1 LTH, incluye las siguientes potestades:

- “a.- Normativa, aplicándose las normas emanadas de sus Órganos Forales con preferencia a cualesquiera otras. [...]”
- b.- Reglamentaria.
- c.- Administrativa, incluida la inspección.
- d.- Revisora en la vía administrativa”.

Las competencias de desarrollo de las normas de la CA vasca que según el Art. 8.2 LTH, incluye las siguientes potestades:

- “a.- De desarrollo normativo de las normas emanadas de las Instituciones Comunes, no pudiendo ir en contra de lo dispuesto en las mismas las normas emanadas de los Órganos Forales.
- b.- Reglamentaria.
- c.- Administrativa, incluida la inspección.
- d.- Revisora en la vía administrativa.”

Las competencias ejecutivas que según el Art. 8.3 LTH, incluye las siguientes potestades:

- “a.- Reglamentaria, para la organización de sus propios servicios.

b.- Administrativa, incluida la inspección.

c.- Revisora en la vía administrativa”.

A la hora de presentar las competencias de los Territorios Históricos vascos, voy a seguir la distinción entre competencias normativas, de desarrollo de la Comunidad Autónoma Vasca y ejecutivas.

Se ofrece a continuación una lista de materias sobre las que los Territorios Históricos vascos tienen competencias normativas. Como en los casos anteriores, las materias están expresadas aquí de modo muy genérico. Para ver estas materias con todos sus contenidos, así como las posibilidades de intervención de la Comunidad Autónoma, el lector puede consultar el ANEXO IV.

Materias sobre las que los Territorios Históricos vascos ejercen competencias normativas:

- Administración foral
- Archivos, Bibliotecas, Museos e Instituciones relacionadas con las Bellas Artes
- Artesanía de titularidad del Territorio Histórico
- Carreteras, caminos y vías pecuarias
- Cultura, creación y mantenimiento de organismos culturales de interés del Territorio Histórico
- Montes públicos
- Obras públicas
- Pastos
- Policía foral, régimen de los Cuerpos o Secciones de Forales Miñones y Miqueletes dependientes a efectos de representación y tradicionales, de las respectivas Diputaciones Forales sin perjuicio de las facultades que corresponden al Gobierno Vasco, como mando supremo de la Policía Autónoma
- Régimen local

A continuación se ofrece la lista de materias sobre las que los Territorios Históricos vascos tienen competencias de desarrollo de las normas de la Comunidad Autónoma Vasca. Para ver estas materias con todos sus contenidos, el lector puede consultar el ANEXO V.

Materias sobre las que los Territorios Históricos vascos tienen competencias de desarrollo de las normas de la Comunidad Autónoma Vasca:

- Agricultura y ganadería
- Caza y pesca continental
- Deporte, fomento y programas de deporte escolar y deporte para todos
- Ordenación del territorio y urbanismo
- Patrimonio histórico y otros
- Policía de las aguas públicas continentales y de sus cauces naturales, riberas y servidumbres

A continuación se ofrece la lista de materias sobre las que los Territorios Históricos vascos tienen competencias ejecutivas. Para ver estas materias con todos sus contenidos, el lector puede consultar el ANEXO VI.

Materias sobre las que los Territorios Históricos vascos ejercen competencias ejecutivas:

- Asistencia social y otras
- Estadísticas para los propios fines y competencias, no incluidas en el Plan Estadístico de la Comunidad Autónoma
- Medio ambiente

Estas tres listas nos permiten ver unos Territorios Históricos vascos con una cierta autonomía referida a su propia organización institucional y a un ámbito muy restringido de otras materias. Esta realidad, que probablemente trata de salvaguardar el acervo foral histórico de Álava se corresponde con la que se ha llamado “garantía institucional” que, según el Tribunal Constitucional ampara a estos Territorios Históricos.

Al mismo tiempo se les encomienda el desarrollo o la ejecución de normas de la Comunidad Autónoma Vasca en otras materias. De esta manera, los Territorios Históricos aparecen preferentemente como una organización que sirve de instrumento de descentralización administrativa de la Comunidad Autónoma. Esta perspectiva se muestra más claramente cuando la Ley de Territorios Históricos describe la competencia de éstos sobre algunas materias. Es el caso de la competencia sobre “carreteras y caminos” de la que se dice que es normativa pero, a continuación, se añaden las oportunas medidas de coordinación que dirige en lo esencial la Comunidad Autónoma. O, también, cuando se establece la competencia normativa de los Territorios Históricos sobre las “obras públicas cuya realización [...] no se declare de interés general por el Parlamento” en cuyo caso hay que entender que la competencia se traslada a la Comunidad Autónoma. Incluso, en materia de “Asistencia social, desarrollo comunitario, condición femenina, política infantil, juvenil, de la tercera edad, ocio y esparcimiento”, sobre las que los Territorios Históricos tienen competencia ejecutiva, la ley matiza esta competencia añadiendo la expresión “sin perjuicio de la acción directa en estas materias por parte de las Instituciones Comunes del País Vasco.”

En cuanto al concepto de “garantía institucional”, que acabo de mencionar, éste fue elaborado por la doctrina en los primeros años 80 y fue adoptada por el Tribunal Constitucional para interpretar qué significaba realmente la expresión “derechos históricos de los Territorios forales” contenida en la DA 1ª CE. En su STC 76/1988, sobre la Ley de Territorios Históricos, FJ 4º, el Tribunal dijo:

“...Lo que la Constitución ha venido a amparar y respetar no es una suma o agregado de potestades, facultades o privilegios, ejercidos históricamente [...] lo que se viene a garantizar es la existencia de un régimen foral, es decir [...] de su foralidad pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente la hayan caracterizado [...] la garantía institucional no asegura un contenido concreto [...], sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”.

Es decir, la garantía institucional trata de satisfacer las posibles exigencias sociales de los distintos Territorios Históricos mediante la “preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social” en unas circunstancias concretas. El País Vasco satisfizo esas posibles exigencias sociales estableciendo las instituciones de los Territorios Históricos, las Juntas Generales, elegidas por sufragio universal, y las Diputaciones, y reconociéndoles algunas competencias de raíz foral. Y además, optó por atribuirles la función de órganos de descentralización administrativa del poder central vasco.

Se trata ahora de comparar la realidad jurídica de Navarra con la de los Territorios Históricos vascos.

Esa comparación se puede hacer de varias maneras. La que me propongo seguir consiste en describir sencillamente la diferente situación política de un Territorio Histórico vasco en relación con la de Navarra. Dicho de otra manera, se trata de ver qué le falta a un Territorio Histórico vasco en relación con Navarra.

Para facilitar la tarea, voy a mantener el orden de exposición que se ha seguido tanto al hablar de Navarra como de los Territorios Históricos vascos. Así, en primer lugar examinaré las diferencias en cuanto a la foralidad; después las diferencias existentes en la posición institucional; y, por último, las existentes en el ámbito competencial.

4.1. EN CUANTO A LA FORALIDAD

El Régimen Foral, amparado por la Disposición Adicional Primera CE, ha proporcionado a Navarra los medios para su propia actualización mediante el pacto foral y, por tanto, de modo distinto al previsto por la Constitución para el establecimiento de entidades autónomas de nueva creación. Como ya se ha visto, no ha ocurrido lo mismo en el caso de los Territorios vascos en la medida que el centro de interés era la creación de la nueva entidad autónoma llamada Comunidad Autónoma del País Vasco de modo que la antigua relación bilateral entre los Territorios Históricos y el Estado ha sido sustituida por la de la nueva Comunidad Autónoma con el Estado.

Lo anterior tiene una repercusión directa sobre las garantías de la situación política y competencias de los Territorios Históricos.

Mientras que la situación y competencias de los Territorios Históricos vascos dependen genéricamente de la Constitución y del Estatuto de Autonomía del País Vasco y, de modo concreto y preciso, de la Ley vasca de Territorios Históricos, o sea, de la voluntad unilateral del Parlamento vasco, las de Navarra, en cambio, están garantizadas por la Constitución en la medida que forman parte del acervo foral y por la reforma pactada del Amejoramiento que impide su modificación unilateral.

En definitiva, como ya se ha visto, la foralidad de los Territorios Históricos ha sufrido una transformación fundamental. Mientras que la relación foral tradicional encerraba una relación del Rey con el Reino o con partes del mismo y, tras el constitucionalismo, una relación del Territorio Histórico con el Estado, hoy, en el caso del País Vasco, los Territorios han dejado de tener esa relación bilateral e inmediata con el Estado de modo que, por un lado, la Comunidad Autónoma ha ocupado el lugar del Territorio Histórico en la relación bilateral con el Estado y, por otro, ha ocupado

el lugar del Estado en relación con los Territorios. En definitiva, los Territorios Históricos han pasado a ser meros órganos auxiliares de la Comunidad Autónoma Vasca. Órganos muy valiosos por sus derechos históricos, especialmente por el que encierra el sistema de Concierto Económico, pero secundarios en su capacidad de decisión.

4.2. EN CUANTO A LA POSICIÓN INSTITUCIONAL

De lo dicho en la primera parte puede extraerse la conclusión de que Navarra, con su Parlamento y su bagaje competencial, tiene una organización política cuyo objetivo central es el autogobierno del pueblo navarro de acuerdo con los valores predominantes socialmente. Este autogobierno se manifiesta en la creación de un ordenamiento jurídico propio, o sea, un producto cultural de carácter imperativo que el pueblo navarro utiliza como instrumento para su propia organización y para la consecución de ciertos fines, algunos de los cuales están presentes en el Amejoramiento y otros se van explicitando día a día a través de la producción de normas jurídicas. Asimismo, el autogobierno se manifiesta también en la participación de los representantes del pueblo navarro en las decisiones del Estado o de la Unión Europea. Todo esto es posible porque, en definitiva, Navarra tiene la cualidad de una Comunidad Autónoma.

En cambio, la organización de los Territorios Históricos reflejan un pasado autonómico foral, acorde con los valores y situación de otras épocas, pero hoy, al carecer de un Parlamento propio y de un abanico amplio de materias sobre el que establecer una política propia y de los instrumentos necesarios para participar en las decisiones del Estado, constituyen, ante todo, unidades territoriales que integran la Comunidad Autónoma Vasca y que sirven de instrumento administrativo para la aplicación de una buena parte de las decisiones políticas (normativas) de las Instituciones comunes del País Vasco. Es decir, en este caso, quien tiene una organización política apta para el autogobierno es el País Vasco y no sus Territorios Históricos.

Esa es la diferencia fundamental entre los Territorios Históricos vascos y Navarra. Y esa diferencia fundamental arrastra consecuencias concretas. Veamos:

Los Territorios Históricos vascos no sólo no disfrutaban del rango de una Comunidad Autónoma sino que no pueden aspirar a tener las mejoras en la situación de las Comunidades Autónomas que se anuncian en las reformas constitucionales previstas por el Gobierno de la Nación.

Los Territorios Históricos vascos carecen de la capacidad de una presencia con voz propia tanto en España, como en la Unión Europea o en ciertas esferas internacionales que, como se ha visto, tiene Navarra.

Carecen también, obviamente, de un Presidente autonómico que suele jugar un papel importante en la expresión de la voz oficial de una Comunidad Autónoma. Incluso, puede decirse que los Territorios Históricos vascos, en la medida en que carecen en la práctica de una autonomía política, o ésta es muy limitada, no tienen entre sus finalidades ni hablar con voz propia fuera de la Comunidad Autónoma Vasca, ni tener los instrumentos para ello, sino que estas funciones se dejan en manos de la Comunidad Autónoma de la que forman parte.

En lugar de un gobierno dotado de un fuerte bagaje competencial y simbólico, los Territorios Históricos vascos tienen una Diputación foral, órgano dedicado a la mera gestión administrativa de las políticas decididas por el Gobierno y Parlamento vascos.

Por otro lado, contrasta fuertemente la coincidencia en el País Vasco de la Administración de los Territorios Históricos, de la de las Delegaciones Territoriales y del Gobierno vasco con la Administración única, foral y autonómica al mismo tiempo, que existe en Navarra. Es decir, si miramos la distinta situación de las administraciones desde el punto de vista de los ciudadanos, vemos que mientras los navarros tan sólo tienen delante a la Administración Foral, en el País Vasco, aquellos se

encuentran con la del Territorio Histórico, con la de las delegaciones territoriales y con la del Gobierno vasco.

Otro elemento fundamental de diferencia con Navarra es que los Territorios Históricos vascos carecen de un Parlamento. Y, por tanto, de la capacidad de dictar leyes. Existe un órgano elegido por sufragio universal en cada Territorio Histórico, llamado “Juntas Generales” que sólo puede aprobar reglamentos (las normas forales) en un ámbito material muy estrecho. La ley, en el País Vasco, es exclusiva del Parlamento vasco (Artículo 6 EAPV). Es decir, las decisiones políticas las adopta el Parlamento vasco y los Territorios Históricos se limitan, en general, a desarrollar las normas vascas en algunas materias. Por otra parte, ni las Juntas Generales ni sus miembros, a diferencia de lo que sucede con los Parlamentos, carecen de inviolabilidad y relativa inmunidad, lo que merma su autonomía.

Los Territorios Históricos vascos carecen igualmente de un Tribunal de Cuentas propio. Este órgano, aunque con menos alcance competencial en materia local, es parecido a nuestra Cámara de Comptos. Los Territorios Históricos tampoco tienen un Defensor del Pueblo. Ambos órganos, Cámara de Comptos y Defensor, son propios de la Comunidad Autónoma. Y también carecen los Territorios Históricos de un órgano, como nuestro consultivo Consejo de Navarra, cuya función ejerce en el País Vasco un órgano propio de la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, si imagináramos a Navarra en la situación de un Territorio Histórico vasco, desde un punto de vista fundamentalmente simbólico, cabe considerar la devaluación de la condición política de navarro al desaparecer el Parlamento de Navarra que es el elemento central en torno al cual se organiza el pueblo navarro y se hace realidad la posibilidad de participar en su elección como elector o como elegible. La condición política de Navarra sería sustituida en lo esencial por la de vasco.

Asimismo, los símbolos de Navarra pasarían a formar parte de los del País Vasco, como sucedería con el escudo, o, en el caso de la bandera, debería ceder la precedencia a la del País Vasco.

Obviamente, al no ser Comunidades Autónomas, los Territorios Históricos vascos, no tienen acceso a los distintos cauces de participación en las decisiones del Estado abiertos por la Constitución o por la práctica política posterior.

En ese sentido, carecen de representación en el Senado a través del o de los “senadores autonómicos” ni pueden estar presentes en la Comisión General de las Comunidades Autónomas de esta Cámara. Además, si el Senado llegara a reformarse como se prevé en las propuestas del Gobierno que antes he señalado, la participación de las Comunidades Autónomas será mucho más intensa que la actual, aunque este mayor grado de participación se produciría en relación con la Comunidad Autónoma pero no con los Territorios Históricos.

Los Territorios Históricos carecen también de representación en las Conferencias de Presidentes, que están llamadas, sin duda, a jugar un papel cada vez más importantes en el diseño de las grandes líneas políticas del Estado. Tampoco la tienen, obviamente en las Conferencias Sectoriales.

Los Territorios Históricos carecen de la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales o ante el Gobierno, previsto en el art. 87 CE. Ni son informados por el Gobierno de la Nación de la elaboración de los Tratados y Convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera como se prevé con carácter general para las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos (Art. 68 Amejoramiento).

Tampoco afectan a los Territorios Históricos las previsiones que, por ejemplo, si lo hacen con Navarra como la de una posible participación en la gestión del sector público económico estatal (Art. 56.3 Amejoramiento) ni en las demarcaciones territoriales o capitalidad de los órganos jurisdiccionales (Art. 60. 2 Amejoramiento). Ni, en el supuesto de planificación estatal, están llamados a suministrar las previsiones adecuadas (Art. 131.2 CE).

Y, por supuesto, los Territorios Históricos no pueden tener una relación bilateral con el Estado. Y se trata de una relación que para Navarra, dado su Régimen foral, es esencial. Se trata del elemento central de ese Régimen que inexorablemente, para poder avanzar, necesita del pacto como fruto de una relación entre el Estado y Navarra.

La ausencia de esa relación bilateral con el Estado significaría para Navarra la pérdida del modelo de Régimen Foral tal como ahora existe, basado en la relación directa con el Estado y su sustitución por otro modelo basado en la intermediación de la Comunidad Autónoma Vasca, que sería la que acabaría teniendo el poder político fundamental, y sin ninguna conexión con el Régimen foral del antiguo Reino de Navarra basado en la relación entre el Rey y el Reino o base social.

También supondría para Navarra la pérdida de la modélica Junta de Cooperación con el Estado, de la Junta de Seguridad y la de Transferencias, así como las relaciones informales que son necesarias para muchos procesos como la propia reforma del Amejoramiento o el acuerdo sobre el Convenio Económico como ya se ha visto anteriormente. En relación con los Territorios Históricos, todas estas relaciones bilaterales corren a cargo de la Comunidad Autónoma Vasca como ya se ha visto anteriormente.

Los Territorios Históricos carecen igualmente de la posibilidad de firmar convenios o acuerdos de colaboración con Comunidades Autónomas.

Los Territorios Históricos tampoco tienen ninguna posibilidad de participar en los asuntos comunitarios europeos, ni a través de las vías internas del Estado, como las Conferencias Sectoriales, ni a través de la vía propia de la Unión Europea, como es el Comité de las Regiones. Ni pueden llevar a cabo iniciativas exteriores como lo hace Navarra en relación con la Comunidad de los Pirineos o el Convenio con Aquitania u otro tipo de presencia internacional que mantiene constantemente en apoyo de los intereses de Navarra en el exterior.

En lo que concierne a la presencia de ciertos órganos del Estado, éstos lo están por referencia a la Comunidad Autónoma Vasca y no a un Territorio Histórico concreto. Es decir, en la hipótesis de la incorporación de Navarra al País Vasco, desaparecería el Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Lo mismo sucedería con el Delegado del Gobierno en la Comunidad y tampoco existiría en Navarra una emisora descentralizada de TVE ni la posibilidad de disposición por parte de Navarra del llamado “tercer canal”.

Los Territorios Históricos tampoco pueden percibir directamente cantidades económicas procedentes del Fondo de compensación Interterritorial (Art. 158.2 CE) ni pueden recibir nuevas competencias del Estado por vía de delegación o transferencia (Art. 150.1 y 2 CE).

4.3. EN CUANTO A LAS COMPETENCIAS

También aquí se llega a la conclusión de la diferencia fundamental entre la situación de Navarra y la de un Territorio Histórico vasco. Navarra puede determinar aspectos muy importantes de la organización social de los navarros a partir de un elenco muy amplio de materias sobre las que aplica políticas propias (competencias legislativas), modula las políticas generales establecidas por el Estado (desarrollo de las bases del Estado), o imprime ciertos matices la ejecución de las normas del Estado. Los Territorios Históricos, en cambio, tienen como función central la aplicación de las políticas decididas por la Comunidad Autónoma Vasca.

Los navarros, en definitiva, a diferencia de lo que ocurre en los Territorios Históricos, pueden organizarse en función de unos objetivos generales como pueblo o comunidad política que tiene la autonomía suficiente como para optar por unos fines determinados y los medios de actuación pública para conseguirlos.

Creo que, a la vista de los diferentes cuadros de materias y competencias que he mostrado, el propio lector puede caer en la cuenta fácilmente de lo que acabo de

decir. De todas formas, sin ser exhaustivo, voy a enumerar una serie de aspectos de la vida social sobre los que Navarra tiene medios de actuación pública o competencias normativas, de los que carecen los Territorios Históricos, que le permiten organizarse en el sentido señalado en el párrafo anterior. Así, Navarra puede decidir mediante leyes sobre dimensiones que afectan directamente a su organización social básica y fundamental para la vida en común. No son las únicas dimensiones necesarias para esta vida social, y la Constitución y el resto del ordenamiento del Estado deciden otras dimensiones también necesarias, como los Derechos fundamentales y sus garantías, entre las que se incluye el Código Penal, la regulación de los negocios mercantiles, la seguridad en general, las relaciones internacionales y otras que competen al Estado en su conjunto. Pero, no por ello, las que los propios navarros son capaces de regular son menos decisivas. Se ofrece a continuación la lista de estas dimensiones. Si se quisiera ver en detalle su contenido material concreto, se podría consultar el ANEXO VII.

- Aspectos de política económica
- Educación
- Medio ambiente
- Medios de comunicación
- Organización de sus instituciones de autogobierno
- Relaciones y negocios entre los particulares mediante el Derecho Civil foral
- Régimen lingüístico
- Transportes
- Sanidad, seguridad social y asistencia social
- Vida social en general

Hoy Navarra es una Comunidad Autónoma basada en su Régimen Foral histórico. Como tal, es parte integrante del Estado autonómico español y disfruta de la posición que en él ocupan las Comunidades Autónomas. Esta posición puede perfeccionarse en el futuro mediante la probable evolución de España en un sentido federal, tal como prevé la reforma constitucional anunciada por el Gobierno de la Nación.

En tanto que Comunidad Foral, la Navarra actual, que ha integrado en su ordenamiento jurídico los modernos valores liberales, democráticos y sociales, es continuadora de la Navarra milenaria que tuvo la condición de Reino hasta el primer tercio del siglo XIX. En 1841 pasó a ser una provincia foral en el marco de España y tras el Amejoramiento de 1982, actualizó su Régimen Foral y se reorganizó como Comunidad Autónoma y Foral. Su Régimen Foral, que encierra una relación bilateral entre Navarra y el Estado, está garantizado fundamentalmente por el carácter pactado del Amejoramiento.

En estas condiciones, el pueblo navarro, directamente o por medio de sus representantes, disfruta de una capacidad de autogobierno que se manifiesta en la creación de un ordenamiento jurídico propio, o sea, una organización propia con el fin de conseguir ciertos objetivos sociales, de bienestar y otros, algunos de los cuales están presentes en el Amejoramiento y otros se van explicitando día a día a través de la producción de normas jurídicas.

Asimismo, el autogobierno se manifiesta también en la participación de los representantes del pueblo navarro en las decisiones del Estado y de la Unión Europea.

No se puede saber de antemano y con detalle qué consecuencias traería para Navarra su eventual incorporación a la Comunidad Autónoma Vasca. Pero sí se puede decir con certeza que, si se cumpliera esa eventualidad, pasaría a ser uno de sus Territorios Históricos. Y sí sabemos qué es un Territorio Histórico vasco.

Un Territorio Histórico vasco pudo encerrar unas grandes perspectivas de desarrollo autonómico futuro a partir de las previsiones constitucionales (DA 1^a). Y en Navarra esas perspectivas se han cumplido y han dado lugar a la realidad que se acaba de describir. En cambio, en el caso de los Territorios Históricos vascos, esas perspectivas se han materializado en una recreación nostálgica y poco útil de unas instituciones propias de un pasado foral (Juntas Generales y Diputaciones). Estos Territorios, que carecen de un abanico amplio de materias sobre el que establecer sus políticas y de los instrumentos necesarios para participar en las decisiones del Estado o de la Unión Europea, constituyen, ante todo, unidades territoriales de la Comunidad Autónoma Vasca, a la que sirven de instrumento administrativo para la aplicación de una parte de las decisiones políticas de las Instituciones comunes del País Vasco.

Por otro lado, la coexistencia en el País Vasco de los órganos privativos de los Territorios Históricos más las delegaciones periféricas de los distintos departamentos del País Vasco, junto con la Administración central de la Comunidad Autónoma, da como resultado, a mi juicio, una organización institucional complicada y poco funcional, ya que suma demasiadas burocracias, y probablemente muy cara.

En cuanto al futuro, de acuerdo con las ideas que subyacen en el Plan Ibarretxe, siempre presentes en el nacionalismo vasco, se pueden prever nuevos intentos de independencia de la Comunidad Autónoma Vasca de España y la consiguiente salida del País Vasco del ámbito de la Unión Europea.

En síntesis, se puede afirmar que la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca tendría, al menos, las siguientes consecuencias: Navarra dejaría de ser una Comunidad Autónoma tal como se ha descrito; perdería la foralidad bilateral tal como la conocemos hoy; y se convertiría en un Territorio Histórico de la Comunidad Autónoma Vasca igual o similar a los contemplados en este trabajo.

01 Anexo I: El procedimiento jurídico previsto para la posible incorporación de Navarra al País Vasco (Disposición Transitoria 4ª CE)

Como se sabe, la Constitución contiene una Disposición Transitoria, la cuarta, que prevé un procedimiento para una posible incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco. De ella nos vamos a ocupar en este apartado.

Para comprender mejor el significado de esta Disposición parece conveniente remontarnos a sus precedentes legales, el Real Decreto-ley 1/78, de 4 de enero, que instituyó el Consejo General del País Vasco y el Real Decreto-ley 2/78, de la misma fecha que el anterior.

Mientras que la mayoría de los Reales Decretos-leyes que en su día instituyeron los regímenes provisionales de autonomía determinaban taxativamente el ámbito geográfico de los distintos entes preautonómicos creados, en el caso del Real Decreto-ley 1/78, como se señala en su Exposición de Motivos, "no se prejuzga cuál sea el territorio del País Vasco, sino que se deja su determinación a la voluntad de las provincias que se mencionan para que decidan libre y democráticamente su incorporación". Y en efecto, el artículo 1 del Real Decreto-ley 1/78 establece que "las provincias o territorios de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya decidirán libremente su plena incorporación al Consejo General a través de sus Juntas Generales o, en el caso de Navarra, del Organismo Foral competente".

De esta manera, a diferencia de lo que sucede en la generalidad de los entes preautonómicos, en el caso comentado, para que el Consejo General Vasco pudiera extender su ámbito de competencias a las distintas provincias a las que podría hacerlo, era necesario que previamente éstas siguieran un procedimiento de incorporación voluntaria. A este respecto, y en relación con Navarra, el Real Decreto-ley 2/78, establece cómo se determinará el Órgano foral competente para adoptar esta posible decisión y que, en el caso de que fuera adoptada, la decisión habría de ser ratificada por el pueblo navarro mediante consulta popular directa.

Por otro lado, parece claro que con la formulación que presenta el artículo 1 del Real Decreto-ley 1/78, no era necesario que la incorporación de las cuatro provincias señaladas fuera simultánea. De esta manera, si una de las cuatro provincias citadas no se incorporaba al Consejo General Vasco al mismo tiempo que las demás, lo podía hacer después. Ahora bien, si tenemos en cuenta que la Constitución entra en vigor varios meses después de que las tres provincias vascas se hubieran integrado en el Consejo General Vasco, la Disposición Transitoria Cuarta, en este aspecto, no hace más que recoger lo establecido en los dos Reales Decretos-leyes citados en relación con la única provincia afectada que se mantenía al margen del citado Consejo, es decir, Navarra.

La Disposición Transitoria cuarta dice:

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

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

Como se puede apreciar, esta Disposición Transitoria contiene, además del principio por el que Navarra hubiera podido incorporarse al Consejo General Vasco, un segundo principio, por el que ahora puede incorporarse al "ente autonómico" que le ha sustituido, es decir, a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La Disposición Transitoria Cuarta contiene además la previsión del procedimiento que regula la iniciativa autonómica de Navarra en relación con el doble principio antes mencionado. Se trata de la única previsión de procedimiento en el supuesto de incorporación al Consejo General Vasco. En cambio, en el supuesto de incorporación a la Comunidad Autónoma del País Vasco el Estatuto de Autonomía de esta Comunidad prevé una segunda fase, cuyo cumplimiento se exige también para que pudiera producirse la eventual incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca.

1.1. EL PROCEDIMIENTO REFERIDO A LA INICIATIVA

Como ya he señalado, esta primera fase del procedimiento es la única que la Disposición Transitoria cuarta exigía para que Navarra pudiera incorporarse al Consejo General Vasco. En relación con este supuesto, el procedimiento previsto iba a permitir a Navarra decidir tanto acerca del principio de incorporación al Consejo General Vasco, como de las condiciones en que esa incorporación podría haber tenido lugar y que no eran otras que las previstas por el legislador para todos los posibles integrantes del ente preautonómico vasco en el Real Decreto-ley 1/78, ya citado.

Pero este mismo procedimiento tiene hoy otro significado diferente en la medida en que ha de referirse a un supuesto distinto del anterior, es decir, a la posibilidad de incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca. En efecto, en relación con este nuevo supuesto, esta primera fase del procedimiento o iniciativa propiamente dicha puede permitir a Navarra tan sólo una decisión acerca del principio de su incorporación a la Comunidad Autónoma Vasca, mientras que las condiciones en que dicha incorporación puede producirse quedan para una decisión ulterior, adoptada con arreglo a la segunda fase del procedimiento que está prevista por el Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

En concreto, la perfección de esta fase del procedimiento exige recorrer los siguientes pasos:

1º La iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, quien debe adoptar la decisión por mayoría de los miembros que lo componen. En un primer momento, el Real Decreto-ley 2/78 preveía que el Gobierno, de acuerdo con la Diputación Foral de Navarra, determinaría el Órgano al que correspondía la decisión. Esta determinación se hizo mediante el Real Decreto 121/79, de 26 de enero cuyo art. 1 señalaba que el órgano competente era el que entonces se llamó Parlamento Foral de Navarra. Hoy, la Disposición Adicional 2ª del Amejoramiento indica que es el actual Parlamento de Navarra.

2º. Para que la iniciativa del Parlamento sea válida deberá ser ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto y aprobado por la mayoría de los votos emitidos.

Si la iniciativa no prosperase, la Disposición Transitoria cuarta prevé que sólo podrá volver a plantearse en un periodo distinto del mandato del Parlamento de Navarra y, en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo de cinco años.

Ahora bien, si la iniciativa prosperara, habría que entender que Navarra habría decidido afirmativamente el principio de su incorporación a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

1.2. EL PROCEDIMIENTO REFERIDO A LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO

A partir de este momento, si prosperara la iniciativa antedicha, habría de ponerse en marcha la segunda fase del procedimiento, prevista en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, en la que se trata de decidir acerca de los términos en que puede tener lugar la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca. Dichos términos, evidentemente, pasarían a formar parte del Estatuto mediante la reforma del mismo. A este respecto, el artículo 47.2 del Estatuto vasco señala que, una vez producida la iniciativa de incorporación, "el Congreso y el Senado, en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento que de común acuerdo determinen, establecerán, por mayoría absoluta, qué requisitos de los establecidos en el artículo 46 -del mismo Estatuto- se aplicarán para la reforma del Estatuto, que deberán incluir la aprobación del Órgano Foral competente, la aprobación mediante Ley Orgánica, por las Cortes Generales, y el referéndum del conjunto de los territorios afectados".

De los requisitos previstos por el Estatuto de Autonomía del País Vasco que necesariamente han de cumplirse para llevar a buen término la reforma del Estatuto vasco para permitir la incorporación de Navarra a la Comunidad vasca, sólo me voy a detener en el último de ellos -"el referéndum del conjunto de los territorios afectados".

El problema fundamental que cabe plantearse a este respecto está en relación con el procedimiento para computar los resultados del referéndum. En este sentido, la expresión empleada por el Estatuto vasco "referéndum del conjunto de los territorios afectados", puede inducir a pensar que el resultado positivo o negativo del referéndum habrá que averiguarlo teniendo en cuenta el cómputo global de votos de la actual Comunidad Autónoma Vasca y de la Foral de Navarra de manera que si en dicho ámbito el número de votos positivos fuera superior al de negativos, y aún en el supuesto de que en Navarra el resultado fuera contrario, habría que considerar que el referéndum habría dado un resultado positivo.

Sin embargo, no me parece que sea ésta la solución correcta por, entre otros posibles argumentos, los que se exponen a continuación.

Así, desde la perspectiva de Navarra cabe aducir que al no haberse producido todavía su incorporación a la Comunidad Autónoma Vasca, difícilmente podría considerarse a los electores navarros y vascos integrados en una circunscripción electoral única a efectos de la adopción de una decisión que versa precisamente sobre los términos en que puede producirse dicha incorporación y, en definitiva, si ésta va a producirse. Lo diré en otros términos y desde el punto de vista del pueblo navarro ya que, el proceso también puede verse como una incorporación del pueblo navarro en el pueblo vasco. En el supuesto de que en el primer referéndum el voto del pueblo navarro fuera afirmativo en relación con la incorporación de Navarra al País Vasco, la situación de esta Comunidad no habría sufrido ningún cambio jurídico sustantivo. Sólo se habría cumplido una etapa del proceso que puede acabar en cambios sustanciales para Navarra. Por tanto, si de lo que se trata es de incorporar al pueblo navarro al vasco, lo que hay que garantizar precisamente es que esa decisión fundamental sea adoptada autónomamente por el propio pueblo navarro.

Pero además, desde esta misma perspectiva de Navarra, si bien puede pensarse en la relativa utilidad del primer referéndum, lo cierto es que en este momento del procedimiento, cuando se trata de decidir no ya sobre un principio abstracto que puede

ser entendido de muy diversas maneras según la posición social e ideológica de los diferentes electores, sino sobre los términos concretos en que ese principio puede materializarse, la decisión del electorado navarro, como tal, parece insustituible.

1.3. EL PROCEDIMIENTO EN EL AMEJORAMIENTO

El Amejoramiento es muy escueto aparentemente al respecto y únicamente se refiere de modo expreso a esta cuestión en su Disposición Adicional Segunda. Esta Disposición declara, en primer lugar, que el órgano foral competente para la iniciativa del procedimiento es el Parlamento de Navarra. Y, en segundo lugar, señala también al Parlamento como el órgano foral competente para "ejercer la iniciativa para la separación de Navarra de la Comunidad Autónoma a la que se hubiese incorporado".

Sin embargo hay un hecho insoslayable que no cabe pasar por alto y es que, forzosamente, la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca acarrearía de hecho la modificación del Amejoramiento. Y esto nos conduce al principio fundamental que anima al Régimen Foral como es el pacto que, en este caso, se traduce en que el Amejoramiento no puede ser modificado unilateralmente sino con el concurso de las voluntades de Navarra y del Estado.

En definitiva, esto significa que antes, después o en algún momento del procedimiento para la incorporación de Navarra al País Vasco, previsto en la Disposición Transitoria cuarta de la Constitución y el Estatuto vasco, es preciso proceder a la reforma del Amejoramiento mediante el pacto entre Navarra y el Estado tal como lo prevé el artículo 71 de la propia Ley Orgánica.

Por último, se puede señalar a modo de curiosidad histórica que en 1979 un parlamentario presentó ante el Parlamento Foral una moción para la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca. La moción fue rechazada en el primer trámite parlamentario de toma en consideración por la Comisión de Régimen Foral el 17 de diciembre del año citado.

1.4. EL FUTURO INCIERTO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA

La incertidumbre acerca del futuro de esta Disposición se plantea desde el momento en que algunas fuerzas políticas, al hilo de las propuestas de reforma constitucional presentadas por el Gobierno, proponen la desaparición de la mencionada Disposición. Y las dudas sobre su futuro se acrecientan a partir del Informe del Consejo de Estado sobre las mencionadas propuestas de reforma constitucional presentadas por el gobierno.

Como se sabe, el Consejo de Ministros acordó el pasado 4 de marzo de 2005 solicitar del Consejo de Estado un informe sobre las modificaciones de la Constitución Española a las que se refiere el acuerdo, entre las que se encontraba la "Inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas" en la Constitución.

El Gobierno precisa su pregunta de la manera siguiente:

"[...] es tiempo de consolidar los logros alcanzados, reconociendo de forma expresa en nuestra Constitución a los sujetos institucionales que han protagonizado todo ese proceso. Hoy no sólo sabemos cuántas Comunidades Autónomas vertebran España y cómo se denomina cada una de ellas, sino que, además, todos tenemos la sólida convicción de que las Comunidades Autónomas han llegado para quedarse y que ya son un elemento irrenunciable de la estructura territorial del Estado.

Designar por su nombre a todas y cada una de las Comunidades Autónomas que integran España no es un innecesario ejercicio de estilo. Por el contrario, significa superar la apertura inicial del modelo de descentralización política establecido por el constituyente. Las Comunidades Autónomas ya no serán una posibilidad constitucional, sino sujetos políticos pertenecientes a la Constitución misma" (subrayado por mí).

Además, en su acuerdo, el Gobierno plantea tres preguntas concretas sobre esta posible reforma de la Constitución. Nos interesa especialmente la tercera pregunta que dice así:

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

Es decir, el Gobierno pregunta al Consejo de Estado sobre la posibilidad de incluir en la Constitución la denominación de las Comunidades Autónomas. Una de las finalidades que persigue el Gobierno es superar o acabar con la apertura del modelo autonómico que permite que en España podamos asistir a una constante revisión de la organización territorial del Estado. Además, el Gobierno pregunta por las consecuencias que podría tener en otros preceptos de la Constitución dicha inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas.

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

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

El dictamen del Consejo de Estado es claro y contundente en este punto. En primer lugar, la Disposición comentada se apoya en parte en un precepto constitucional que establece un procedimiento de creación de una Comunidad Autónoma que ya ha perdido su vigencia (el Art. 143).

En segundo lugar, al incluirse los nombres de las Comunidades Autónomas en la Constitución, cualquier alteración del mapa autonómico supondría una reforma del texto fundamental. Y para ello la propia Constitución prevé mecanismos de reforma. El Consejo de Estado destaca cómo, el mantenimiento de la mencionada Disposición supondría de hecho el establecimiento de un nuevo procedimiento de reforma particular en el que ni las Cortes Generales deberían pronunciarse. Es decir, el mantenimiento de la mencionada Disposición supondría realmente la incorporación de una nueva norma con una potencialidad que no tiene ahora, o sea, la reforma singular, para el específico fin de la incorporación de Navarra al País Vasco, que no tiene ahora.

En tercer lugar, el Consejo de Estado propone que se derogue la Disposición o su “reformulación en los términos que se juzguen adecuados”. No es posible deducir del texto la posible reformulación a que se refiere el Consejo de Estado. De todas formas, en varias ocasiones, ante el Parlamento de Navarra y en seminarios sobre la reforma, yo me he pronunciado a favor de convertir la Disposición Transitoria Cuarta en una cláusula que, enlazada con los procedimientos de reforma constitucional, establezca los elementos específicos para una reforma de la planta territorial del Estado aplicable a cualquier situación y no sólo a la específica incorporación de Navarra al País Vasco. Es una cláusula que falta en nuestra Constitución y que está presente en las Constituciones de los Estados federales, como los Estados Unidos de América, la Confederación Helvética, la República Federal de Alemania, Italia, etc.

ADMINISTRACIÓN FORAL

- Regulación de la composición, atribuciones, organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Instituciones Forales, así como de la elección de sus miembros (Artículo 49. 1. a) Amejoramiento) Función legislativa y facultades y competencias que ostentaba a la entrada en vigor de la LORAFNA
- Elaboración de los Presupuestos Generales de Navarra (Artículo 18. 1. Amejoramiento) Función legislativa
- Organización de la Cámara de Comptos como órgano dependiente del Parlamento de Navarra (Artículo 18. 2. Amejoramiento) Función legislativa
- Normas de procedimiento administrativo y, en su caso, económico-administrativo que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propios de Navarra (Artículo 49. 1. c) LORAFNA) Función legislativa y facultades y competencias que ostentaba a la entrada en vigor del Amejoramiento
- Régimen jurídico de la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma (Artículo 49. 1. e) Amejoramiento) Función legislativa y facultades y competencias que ostentaba a la entrada en vigor del Amejoramiento
- Régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral (Artículo 49. 1. b) Amejoramiento) Función legislativa respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos
- Contratos y concesiones administrativas (Artículo 49. 1.d) Amejoramiento) Función legislativa respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia
- Sistema de responsabilidad de las administraciones públicas de Navarra (Artículo 57. a) Amejoramiento) Desarrollo legislativo
- Expropiación forzosa, en el ámbito de sus propias competencias (Artículo 57. b) Amejoramiento) Desarrollo legislativo

AEROPUERTOS Y HELIPUERTOS

- Aeropuertos que no sean de interés general; helipuertos (Artículo 44. 3. Amejoramiento) Función legislativa

AGRICULTURA Y GANADERÍA

- Agricultura y ganadería (Artículo 50. 1.a) Amejoramiento) Función legislativa
- Pastos, hierbas y rastrojeras (Artículo 50. 1. c) Amejoramiento) Función legislativa

AGUAS MINERALES, TERMALES Y SUBTERRÁNEAS

- [...] aguas minerales, termales y subterráneas (Artículo 44. 6. Amejoramiento) Función legislativa

APROVECHAMIENTOS HIDRÁULICOS, CANALES Y REGADÍOS

- Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurran íntegramente dentro de Navarra y su aprovechamiento no afecte a otro territorio del Estado (Artículo 44. 5. Amejoramiento) Función legislativa

ARCHIVOS, BIBLIOTECAS, MUSEOS, ARTESANÍA

- Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito cultural que no sean de titularidad estatal (Artículo 44. 10. Amejoramiento) Función legislativa

ARTESANÍA

- Artesanía (Artículo 44. 12 Amejoramiento) Función legislativa

ASISTENCIA SOCIAL Y OTRAS

- Asistencia social (Artículo 44. 17. Amejoramiento) Función legislativa
- Desarrollo comunitario; condición femenina; política infantil, juvenil y de la tercera edad (Artículo 44. 18. Amejoramiento) Función legislativa
- Instituciones y establecimientos públicos de protección y tutela de menores y de reinserción social (Artículo 44. 23. Amejoramiento) Función legislativa

ASOCIACIONES

- Asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares que desarrollen principalmente sus funciones en Navarra (Artículo 44. 19 Amejoramiento) Función legislativa

BOLSAS DE COMERCIO Y DEMÁS CENTROS DE CONTRATACIÓN DE MERCADERÍAS Y VALORES

- Establecimiento y regulación de Bolsas de Comercio y demás centros de contratación de mercaderías y valores, de conformidad con la legislación mercantil (Artículo 44. 28. Amejoramiento) Función legislativa

CAJAS DE AHORRO

- Cajas de Ahorro (Artículo 56. 1. f) Amejoramiento) Función legislativa

CÁMARAS AGRARIAS Y DE LA PROPIEDAD, CÁMARA DE COMERCIO E INDUSTRIA

- Cámaras Agrarias y de la Propiedad, Cámara de Comercio e Industria (Artículo 44. 24. Amejoramiento) Función legislativa

CARRETERAS, CAMINOS, FERROCARRILES Y VÍAS PECUARIAS

- Ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio foral (Artículo 49. 1. f) LORAFNA) Función legislativa y facultades y competencias que ostentaba a la entrada en vigor del Amejoramiento
- Vías pecuarias (Artículo 49. 1. h) Amejoramiento) Función legislativa y facultades y competencias que ostentaba a la entrada en vigor del Amejoramiento

CASINOS, JUEGOS Y APUESTAS

- Casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas (Artículo 44. 16. Amejoramiento) Función legislativa

CAZA, PESCA Y ACUICULTURA

- Caza; pesca fluvial y lacustre; acuicultura (Artículo 50. 1. b) Amejoramiento) Función legislativa

COLEGIOS PROFESIONALES Y EJERCICIO DE LAS PROFESIONES TITULADAS

- Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas (Artículo 44. 26. Amejoramiento) Función legislativa

COMERCIO INTERIOR Y CONSUMIDORES

- Comercio interior, defensa del consumidor y del usuario (Artículo 56. 1. d) Amejoramiento) Función legislativa

COOPERATIVAS, MUTUALIDADES Y PÓSITOS

- Cooperativas, Mutualidades no integradas en la Seguridad Social y Pósitos (Artículo 44. 27. Amejoramiento) Función legislativa

CRÉDITO, BANCA Y SEGUROS

- Ordenación del crédito, banca y seguros (Artículo 57. e) Amejoramiento) Desarrollo legislativo

CULTURA

- Cultura (Artículo 44. 8. Amejoramiento) Función legislativa

DENOMINACIONES DE ORIGEN

- Regulación de las denominaciones de origen (Artículo 44. 25. Amejoramiento) Función legislativa

DEPORTE

- Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio (Artículo 44. 14. Amejoramiento) Función legislativa

DERECHO CIVIL FORAL

- Derecho Civil Foral (Artículo 48. 1. Amejoramiento) Función legislativa

ENSEÑANZA

- Enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades (Artículo 47 Amejoramiento) Función legislativa

ESPECTÁCULOS

- Espectáculos (Artículo 44. 15. Amejoramiento) Función legislativa

ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

- Espacios naturales protegidos [...] (Artículo 50. d) 1. Amejoramiento) Desarrollo legislativo

ESTADÍSTICA

- Estadística de interés para Navarra (Artículo 44. 21. Amejoramiento) Función legislativa

FUNDACIONES

- Fundaciones constituidas con arreglo a las normas del Derecho Foral de Navarra (Artículo 44. 20. Amejoramiento) Función legislativa

FERIAS Y MERCADOS INTERIORES

- Ferias y mercados interiores (Artículo 44. 22. Amejoramiento) Función legislativa

INDUSTRIA

- Industria (Artículo 56. 1. b) Amejoramiento) Función legislativa

INSTALACIONES DE PRODUCCIÓN, DISTRIBUCIÓN Y TRANSPORTE DE ENERGÍA. RÉGIMEN ENERGÉTICO

- Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte no salga del territorio de Navarra y su aprovechamiento no afecte a otro territorio del Estado (Artículo 44. 6. Amejoramiento) Función legislativa
- Régimen [...] energético (Artículo 57. f) Amejoramiento) Desarrollo legislativo

INSTITUCIONES DE CRÉDITO CORPORATIVO, PÚBLICO Y TERRITORIAL

- Instituciones de crédito corporativo, público y territorial (Artículo 56. 1. e) Amejoramiento) Función legislativa

INSTITUCIONES RELACIONADAS CON EL FOMENTO Y LA ENSEÑANZA DE LAS BELLAS ARTES

- Instituciones relacionadas con el fomento y la enseñanza de las Bellas Artes (Artículo 44. 11. Amejoramiento) Función legislativa

INTERVENCIÓN DE EMPRESAS

- Intervención de empresas (Artículo 57. d) Amejoramiento) Desarrollo legislativo

INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TÉCNICA

- Investigación científica y técnica (Artículo 44. 7. Amejoramiento) Función legislativa

MEDIO AMBIENTE

- Medio ambiente y ecología (Artículo 57. c) Amejoramiento) Desarrollo legislativo

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

- Régimen de radiodifusión y televisión en los términos y casos establecidos en la Ley que regule el Estatuto jurídico de la Radio y la Televisión (Artículo 55. 1. Amejoramiento) Desarrollo legislativo
- Régimen de prensa y, en general, de todos los medios de comunicación social (Artículo 55. 2. Amejoramiento) Desarrollo legislativo
- Regulación, creación y mantenimiento de su propia prensa, radio y televisión, y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines (Artículo 55. 3. Amejoramiento) Desarrollo legislativo

MONTES PRIVADOS

- Montes de propiedad de particulares (Artículo 50.2. Amejoramiento) Desarrollo legislativo

MONTES PÚBLICOS

- Montes cuya titularidad pertenezca a la Comunidad Foral o a los Municipios, Concejos y demás entidades administrativas de Navarra (Artículo 50. 1. e) Amejoramiento) Función legislativa

OBRAS PÚBLICAS

- Obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya realización no afecte a otros territorios del mismo (Artículo 44. 2. Amejoramiento) Función legislativa

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO URBANISMO Y VIVIENDA

- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (Artículo 44. 1 Amejoramiento) Función legislativa

PATRIMONIO HISTÓRICO Y OTROS

- Patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico (Art. 44.9 Amejoramiento) Función legislativa

PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

- Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico dentro de Navarra (Artículo 56. 1. a) Amejoramiento) Función legislativa

POLICÍA FORAL Y POLICÍAS MUNICIPALES

- Régimen de la Policía Foral que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta (Artículo 51. 1. Amejoramiento) Función legislativa
- Coordinación de las Policías Locales de Navarra (Artículo 51. 1. Amejoramiento) Función legislativa

PUBLICIDAD

- Regulación [...] de la publicidad (Artículo 44. 25. LORAFNA) Función legislativa

REESTRUCTURACIÓN DE SECTORES INDUSTRIALES

- Planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores industriales (Artículo 56. c) Amejoramiento) Desarrollo legislativo

RÉGIMEN LINGÜÍSTICO

- Determinación de las zonas vascoparlantes de Navarra, regulación del uso oficial del vascuence y ordenación de la enseñanza de esta lengua (Artículo 9.2. Amejoramiento) Función legislativa

RÉGIMEN LOCAL

- Las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto-ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias (Artículo 46.1. a) Amejoramiento) Función legislativa
- Las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias (Artículo 46.1. b) Amejoramiento) Desarrollo legislativo
- Control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra (Artículo 46.2. b) Amejoramiento) Función legislativa

RÉGIMEN MINERO Y RECURSOS GEOTÉRMICOS

- Régimen minero [...]; recursos geotérmicos (Artículo 57. f) Amejoramiento) Desarrollo legislativo

SANIDAD INTERIOR E HIGIENE

- Sanidad interior e higiene (Artículo 53. 1. Amejoramiento) Desarrollo legislativo y facultades y competencias que ostentaba a la entrada en vigor de la Amejoramiento

SECTOR PÚBLICO DE NAVARRA desarrollo legislativo

- Sector público económico de Navarra, en cuanto no esté contemplado por otros preceptos de la presente Ley Orgánica (Artículo 56. 1. g) Amejoramiento) Función legislativa
- Reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio (Artículo 57. d) Amejoramiento) Desarrollo legislativo

SEGURIDAD SOCIAL

- Seguridad Social, salvo las normas que configuran su régimen económico (Artículo 54. 1. a)) Amejoramiento) Desarrollo legislativo

SERVICIO METEOROLÓGICO

- Servicio meteorológico (Artículo 44. 4. Amejoramiento) Función legislativa

TRANSPORTES

- Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes (Artículo 49. 1. g) Amejoramiento) Función legislativa y facultades y competencias que ostentaba a la entrada en vigor del Amejoramiento
- Transporte desarrollado por carretera, caminos, ferrocarriles, así como por vía fluvial o por cable. (Artículo 49. 1. f) Amejoramiento) Función legislativa y facultades y competencias que ostentaba a la entrada en vigor del Amejoramiento

TURISMO

- Promoción y ordenación del turismo (Artículo 44. 13. Amejoramiento) Función legislativa

ZONAS DE MONTAÑA

- Tratamiento especial de zonas de montaña (Artículo 50. 1. d) Amejoramiento) Desarrollo legislativo

AEROPUERTOS DE INTERÉS GENERAL

- Aeropuertos de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa (Artículo 58. 1 f) Amejoramiento) Función ejecutiva

ARCHIVOS, BIBLIOTECAS, MUSEOS DE TITULARIDAD ESTATAL

- Archivos, bibliotecas, museos y demás centros análogos de titularidad estatal, cuya ejecución no se reserve el Estado (Artículo 58. 1 i) Amejoramiento) Función ejecutiva

CORREDORES DE COMERCIO Y AGENTES DE CAMBIO Y BOLSA

- Nombramientos de los Corredores de Comercio y, en su caso, de los Agentes de Cambio y Bolsa que deban prestar servicio en Navarra (Artículo 52. 2. Amejoramiento) Función ejecutiva

ESTABLECIMIENTOS Y PRODUCTOS FARMACÉUTICOS

- Establecimientos y productos farmacéuticos (Artículo 58. 1 g) Amejoramiento) Función ejecutiva

FERIAS INTERNACIONALES

- Ferias internacionales que se celebren en Navarra (Artículo 58. 1 e) Amejoramiento) Función ejecutiva

JUSTICIA

- En relación con la Administración de Justicia, exceptuada la Jurisdicción Militar, corresponde a Navarra ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado (Artículo 60. 1. Amejoramiento) Función ejecutiva

LABORAL

- Laboral (Artículo 58. 1 b) Amejoramiento) Función ejecutiva

NOTARIOS Y REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD Y MERCANTILES

- Nombramientos de los Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles que deban prestar servicio en Navarra (Artículo 52. 1. Amejoramiento) Función ejecutiva

PENITENCIARIA

- Penitenciaria (Artículo 58. 1 a) Amejoramiento) Función ejecutiva

PESAS Y MEDIDAS. CONTRASTE DE METALES

- Pesas y medidas. Contraste de metales (Artículo 58. 1 d) Amejoramiento) Función ejecutiva

PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL

- Propiedad intelectual e industrial (Artículo 58. 1 c) Amejoramiento) Función ejecutiva

PROTECCIÓN CIVIL

- Organización y funcionamiento de la Comisión de Protección Civil de Navarra (Art. 18, Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil) Función ejecutiva

SANIDAD INTERIOR E HIGIENE

- Organización y administración de todos los servicios de Sanidad interior e higiene y tutela de las instituciones, entidades y fundaciones relacionadas con la misma (Artículo 53. 2. Amejoramiento) Función ejecutiva

SEGURIDAD SOCIAL

- La gestión del régimen económico de la Seguridad Social (Artículo 54.1. b). Amejoramiento) Función ejecutiva
- La organización y administración de todos los servicios correspondientes a la Seguridad Social y la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones relacionadas con la misma (Artículo 54.2. Amejoramiento) Función ejecutiva

TRÁFICO Y CIRCULACIÓN

- Tráfico y circulación (Artículo 49. 3. Amejoramiento) Facultades y competencias que ostentaba a la entrada en vigor del Amejoramiento

VERTIDOS INDUSTRIALES Y CONTAMINANTES

- Vertidos industriales y contaminantes (Artículo 58. 1. h) Amejoramiento) Función ejecutiva

04 Anexo IV: Materias sobre las que los Territorios Históricos vascos ejercen competencias normativas

ADMINISTRACIÓN FORAL

- Organización, régimen y funcionamiento de sus Órganos Forales (Artículo 7.a.1 LTH) Función Normativa
- Elaboración y aprobación de sus propios Presupuestos y Cuentas, así como de las operaciones de crédito y financieras (Artículo 7.a.4 LTH) Función Normativa

ARCHIVOS, BIBLIOTECAS Y MUSEOS

- Archivos, Bibliotecas, Museos e Instituciones relacionadas con las Bellas Artes (Artículo 7.a.12 LTH) Función Normativa

ARTESANÍA

- Artesanía de titularidad del Territorio Histórico (Artículo 7.a.12 LTH) Función Normativa

CARRETERAS, CAMINOS Y VÍAS PECUARIAS (Menor materia)

- Planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explotación de carreteras y caminos (Artículo 7.a.8 LTH) Función Normativa bajo la coordinación de la CA vasca
- Vías pecuarias (Artículo 7. a.9. LTH) Función Normativa

CULTURA

- Creación y mantenimiento de organismos culturales de interés del Territorio Histórico (Artículo 7.a.13 LTH) Función Normativa

MONTES PÚBLICOS

- Montes, aprovechamientos y servicios forestales [...]; guardería forestal y conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales (Artículo 7. a.9. LTH) Función Normativa

OBRAS PÚBLICAS

- Obras públicas cuya realización no afecte a otros Territorios Históricos o no se declare de interés general por Parlamento (Artículo 7.a.10 LTH) Función Normativa

PASTOS

- Pastos (Artículo 7. a.9. LTH) Función Normativa

POLICÍA FORAL

- Régimen de los Cuerpos o Secciones de Forales Miñones y Miqueletes dependientes a efectos de representación y tradicionales, de las respectivas Diputaciones Forales sin perjuicio de las facultades que corresponden al Gobierno Vasco, como mando supremo de la Policía Autónoma (Art. 7.a.11 LTH) Función Normativa

RÉGIMEN LOCAL

- Régimen electoral municipal y de Entidades Locales menores (Art. 7.a.2 LTH) Función Normativa
- Demarcaciones municipales y supramunicipales, que no excedan de los términos del Territorio Histórico (Art. 7.a.3 LTH) Función Normativa
- Redacción y aprobación del Plan Foral de Obras y Servicios, Asistencia y asesoramiento técnico a las Entidades Locales (Art. 7.a.5 LTH) Función Normativa
- Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales (Art. 7.a.7 LTH) Función Normativa

05 Anexo V: Materias sobre las que los Territorios Históricos desarrollan normas de la Comunidad Autónoma Vasca

AGRICULTURA Y GANADERÍA

- Sanidad vegetal, reforma y desarrollo agrario; divulgación, promoción y capacitación agraria; viticultura y enología; producción vegetal, salvo semillas y plantas de viveros (Art. 7.b.1 LTH) Desarrollo de las normas de la CA vasca
- Producción y sanidad animal (Art. 7.b.2 LTH) Desarrollo de las normas de la CA vasca

CAZA Y PESCA (Menor materia)

- Régimen de aprovechamiento de la riqueza piscícola continental y cinegética (Art. 7.b.3 LTH) Desarrollo de las normas de la CA vasca

DEPORTE

- Fomento del deporte. Programas de deporte escolar y deporte para todos (Art. 7.b.6 LTH) Desarrollo de las normas de la CA vasca

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO (Menor materia)

- Iniciativa, redacción, ejecución, gestión, fiscalización e información, así como las de aprobación de los instrumentos de la Ordenación Territorial y Urbanística (Art. 7.b.5 LTH) Desarrollo de las normas de la CA vasca

PATRIMONIO HISTÓRICO Y OTROS

- Conservación, mejora, restauración o, en su caso, excavación del Patrimonio Histórico Artístico Monumental y Arqueológico (Art. 7.b.5 LTH) Desarrollo de las normas de la CA vasca

POLICIA DE AGUAS

- Policía de las aguas públicas continentales y de sus cauces naturales, riberas y servidumbres (Art. 7.b.4 LTH) Desarrollo de las normas de la CA vasca

ASISTENCIA SOCIAL Y OTRAS

- Asistencia social, sin perjuicio de la acción directa de las Instituciones Comunes del País Vasco (Art. 7.c.1 LTH) Función ejecutiva
- Desarrollo comunitario, condición femenina. Política infantil, juvenil, de la tercera edad, ocio y esparcimiento, sin perjuicio de la acción directa en estas materias por parte de las Instituciones Comunes del País Vasco (Art. 7.c.1 LTH) Función ejecutiva

ESTADÍSTICA

- Estadísticas para los propios fines y competencias, no incluidas en el Plan Estadístico de la Comunidad Autónoma (Artículo 9 LTH) Función ejecutiva

MEDIO AMBIENTE

- Administración de espacios naturales protegidos (Art. 7.c.3 LTH) Función ejecutiva
- Defensa contra incendios (Art. 7.c.4 LTH) Función ejecutiva
- Calificación, señalización de medidas correctoras, inspección y sanción en relación con Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, (Art. 7.c.6 LTH) Función ejecutiva

ASPECTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA

En el marco de la política económica establecida por la Unión Europea y el Estado, entre otros, Navarra puede organizar una política propia sobre:

- Agricultura y ganadería (Artículo 50. 1.a) Amejoramiento) Función legislativa
- Aguas minerales, termales y subterráneas (Artículo 44. 6. Amejoramiento) Función legislativa
- Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro de Navarra y su aprovechamiento no afecte a otro territorio del Estado (Artículo 44. 5. Amejoramiento) Función legislativa
- Establecimiento y regulación de Bolsas de Comercio y demás centros de contratación de mercaderías y valores, de conformidad con la legislación mercantil (Artículo 44. 28. Amejoramiento) Función legislativa
- Cajas de Ahorro (Artículo 56. 1. f) Amejoramiento) Función legislativa
- Cámaras Agrarias y de la Propiedad, Cámara de Comercio e Industria (Artículo 44. 24. Amejoramiento) Función legislativa
- Acuicultura (Artículo 50. 1. b) Amejoramiento) Función legislativa
- Casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas (Artículo 44. 16 Amejoramiento) Función legislativa
- Comercio interior, defensa del consumidor y del usuario (Artículo 56. 1. d) Amejoramiento) Función legislativa
- Regulación de las denominaciones de origen (Artículo 44. 25. Amejoramiento) Función legislativa
- Fundaciones constituidas con arreglo a las normas del Derecho Foral de Navarra (Artículo 44. 20. Amejoramiento) Función legislativa
- Ferias y mercados interiores (Artículo 44. 22. Amejoramiento) Función legislativa
- Industria (Artículo 56. 1. b) Amejoramiento) Función legislativa
- Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte no salga del territorio de Navarra y su aprovechamiento no afecte a otro territorio del Estado (Artículo 44. 6. Amejoramiento) Función legislativa
- Instituciones de crédito corporativo, público y territorial (Artículo 56. 1. e) Amejoramiento) Función legislativa
- Investigación científica y técnica (Artículo 44. 7. Amejoramiento) Función legislativa
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (Artículo 44. 1 Amejoramiento) Función legislativa

- Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico dentro de Navarra (Artículo 56. 1. a) Amejoramiento) Función legislativa
- Regulación [...] de la publicidad (Artículo 44. 25. LORAFNA) Función legislativa
- Sector público económico de Navarra (Artículo 56. 1. g) Amejoramiento) Función legislativa
- Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes (Artículo 49. 1. g) Amejoramiento) Función legislativa y facultades y competencias que ostentaba a la entrada en vigor del Amejoramiento
- Transporte desarrollado por carretera, caminos, ferrocarriles, así como por vía fluvial o por cable. (Artículo 49. 1. f) Amejoramiento) Función legislativa y facultades y competencias que ostentaba a la entrada en vigor del Amejoramiento
- Promoción y ordenación del turismo (Artículo 44. 13. Amejoramiento) Función legislativa
- Patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico (Art. 44.9 Amejoramiento) Función legislativa
- Cooperativas, Mutualidades no integradas en la Seguridad Social y Pósitos (Artículo 44. 27. Amejoramiento) Función legislativa
- Ordenación del crédito, banca y seguros (Artículo 57. e) Amejoramiento) Desarrollo legislativo
- Régimen [...] energético (Artículo 57. f) Amejoramiento) Desarrollo legislativo
- Intervención de empresas (Artículo 57. d) Amejoramiento) Desarrollo legislativo
- Montes de propiedad de particulares (Artículo 50.2. Amejoramiento) Desarrollo legislativo
- Planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores industriales (Artículo 56. c) Amejoramiento) Desarrollo legislativo
- Régimen minero [...]; recursos geotérmicos (Artículo 57. f) Amejoramiento) Desarrollo legislativo
- Reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio (Artículo 57. d) Amejoramiento) Desarrollo legislativo
- Tratamiento especial de zonas de montaña (Artículo 50. 1. d) Amejoramiento) Desarrollo legislativo

EDUCACIÓN

Navarra puede organizar una política propia sobre:

- Enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades (Artículo 47 Amejoramiento) Función legislativa
- Instituciones relacionadas con el fomento y la enseñanza de las Bellas Artes (Artículo 44. 11. Amejoramiento) Función legislativa

MEDIO AMBIENTE

Navarra puede organizar una política propia en el marco de las bases definidas por el Estado sobre:

- Espacios naturales protegidos [...] (Artículo 50. d) 1. Amejoramiento) Desarrollo legislativo
- Medio ambiente y ecología (Artículo 57. c) Amejoramiento) Desarrollo legislativo

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Navarra puede organizar una política propia en el marco de las bases definidas por el Estado sobre:

- Régimen de radiodifusión y televisión en los términos y casos establecidos en la Ley que regule el Estatuto jurídico de la Radio y la Televisión (Artículo 55. 1. Amejoramiento) Desarrollo legislativo

- Régimen de prensa y, en general, de todos los medios de comunicación social (Artículo 55. 2. Amejoramiento) Desarrollo legislativo
- Regulación, creación y mantenimiento de su propia prensa, radio y televisión, y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines (Artículo 55. 3. Amejoramiento) Desarrollo legislativo

ORGANIZACIÓN DE SUS INSTITUCIONES DE AUTOGOBIERNO

Navarra puede organizar una política propia sobre los elementos esenciales de la organización del poder político en Navarra:

- Regulación de la composición, atribuciones, organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Instituciones Forales, así como de la elección de sus miembros (Artículo 49. 1. a) Amejoramiento) Función legislativa y facultades y competencias que ostentaba a la entrada en vigor de la LORAFNA
- Organización de la Cámara de Comptos como órgano dependiente del Parlamento de Navarra (Artículo 18. 2. Amejoramiento) Función legislativa
- Normas de procedimiento administrativo y, en su caso, económico-administrativo que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propios de Navarra (Artículo 49. 1. c) LORAFNA) Función legislativa y facultades y competencias que ostentaba a la entrada en vigor del Amejoramiento
- Régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral (Artículo 49. 1. b) Amejoramiento) Función legislativa respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos
- Contratos y concesiones administrativas (Artículo 49. 1.d) Amejoramiento) Función legislativa respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia
- Sistema de responsabilidad de las administraciones públicas de Navarra (Artículo 57. a) Amejoramiento) Desarrollo legislativo
- Expropiación forzosa, en el ámbito de sus propias competencias (Artículo 57. b) Amejoramiento) Desarrollo legislativo
- Estadística de interés para Navarra (Artículo 44. 21. Amejoramiento) Función legislativa
- Régimen de la Policía Foral que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta (Artículo 51. 1. Amejoramiento) Función legislativa
- Coordinación de las Policías Locales de Navarra (Artículo 51. 1. Amejoramiento) Función legislativa
- Control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra (Artículo 46.2. b) Amejoramiento) Función legislativa

RELACIONES Y NEGOCIOS ENTRE LOS PARTICULARES

Navarra, a partir de toda la riqueza histórica foral, regula esta dimensión de la organización social mediante la conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil foral (Art. 149.1.8 CE):

- Derecho Civil Foral (Artículo 48. 1. Amejoramiento) Función legislativa

RÉGIMEN LINGÜÍSTICO

Navarra puede organizar una política propia sobre:

- Determinación de las zonas vascoparlantes de Navarra, regulación del uso oficial del vascuence y ordenación de la enseñanza de esta lengua (Artículo 9.2. Amejoramiento) Función legislativa

TRANSPORTES

Navarra puede organizar una política propia sobre:

- Aeropuertos que no sean de interés general; helipuertos (Artículo 44. 3. Amejoramiento) Función legislativa
- Ferrocarriles [...] cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio foral (Artículo 49. 1. f) LORAFNA) Función legislativa
- Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes (Artículo 49. 1. g) Amejoramiento) Función legislativa y facultades y competencias que ostentaba a la entrada en vigor del Amejoramiento
- Transporte desarrollado por carretera, caminos, ferrocarriles, así como por vía fluvial o por cable. (Artículo 49. 1. f) Amejoramiento) Función legislativa y facultades y competencias que ostentaba a la entrada en vigor del Amejoramiento

SANIDAD

Navarra puede organizar una política propia en el marco de las bases definidas por el Estado sobre esta materia.

- Sanidad interior e higiene (Artículo 53. 1. Amejoramiento) Desarrollo legislativo y facultades y competencias que ostentaba a la entrada en vigor de la Amejoramiento

SEGURIDAD SOCIAL Y ASISTENCIA SOCIAL

Navarra puede organizar una política propia sobre:

- Seguridad Social, salvo las normas que configuran su régimen económico (Artículo 54. 1. a)) Amejoramiento) Desarrollo legislativo
- Asistencia social (Artículo 44. 17. Amejoramiento) Función legislativa
- Desarrollo comunitario; condición femenina; política infantil, juvenil y de la tercera edad (Artículo 44. 18. Amejoramiento) Función legislativa
- Instituciones y establecimientos públicos de protección y tutela de menores y de reinserción social (Artículo 44. 23. Amejoramiento) Función legislativa

VIDA SOCIAL EN GENERAL

Navarra puede organizar una política propia sobre:

- Asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares que desarrollen principalmente sus funciones en Navarra (Artículo 44. 19 Amejoramiento) Función legislativa
- Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas (Artículo 44. 26. Amejoramiento) Función legislativa
- Cultura (Artículo 44. 8. Amejoramiento) Función legislativa
- Espectáculos (Artículo 44. 15. Amejoramiento) Función legislativa
- Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio (Artículo 44. 14. Amejoramiento) Función legislativa
- Servicio meteorológico (Artículo 44. 4. Amejoramiento) Función legislativa

05 La distinta forma de
institucionalizarse la fiscalidad
en la Comunidad Foral de
Navarra y las diputaciones del
País Vasco

Eugenio Simón Acosta
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Investigador Asociado de Institución Futuro

Pamplona, enero de 2007

Es difícil realizar un breve resumen en un par de folios, como me pide Institución Futuro, las particularidades del Convenio Económico de Navarra respecto del Concierto del País Vasco. Mi texto será forzosamente esquemático y sintético, y debo comenzar anunciando que no seré capaz de contraerlo al espacio que se me ha asignado. Además, he de advertir que mi enfoque será estrictamente jurídico.

1. En el vigente ordenamiento español, el fundamento jurídico de ambos (Convenio y Concierto) reside en la Constitución, cuya disposición adicional primera ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, añadiendo que la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

Por consiguiente, es en la Historia (en tanto en cuanto ha sido asumida e integrada en el ordenamiento por la norma jurídica suprema) y en la actualización general de los respectivos regímenes forales donde se pueden encontrar las hipotéticas diferencias entre Convenio y Concierto. Y, ciertamente, las hay y son importantes.

Por lo que se refiere a la actualización general del régimen foral, el de Navarra se ha realizado a través de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) cuya propia existencia es una prueba de la especificidad del ordenamiento navarro que, a diferencia del vasco, se ha institucionalizado como tal régimen foral en el marco del Estado autonómico. Navarra no ha utilizado las vías expresamente establecidas en el articulado de la Constitución (artículos 143 y 151) para acceder al régimen autonómico, sino que se ha ejercido las potestades y procedimientos propios de su régimen foral tradicional para adaptarse al vigente ordenamiento constitucional mediante una nueva ley paccionada, la LORAFNA.

2. Este proceso de “autonomización” del régimen foral ha permitido a Navarra recuperar la potestad legislativa que perdió con la disolución de las Cortes de Navarra, reunidas por última vez en 1829. No se puede comparar el poder legislativo que hoy tiene el Parlamento de Navarra con el que ostentaban las antiguas Cortes, dado que en el Estado Absoluto la soberanía correspondía al Rey y la composición estamental de las Cortes no permite asimilarlas al Parlamento democrático actual. No obstante, la flexibilidad del régimen foral, susceptible de acomodo a las vicisitudes por las que ha ido atravesando la organización del Estado, nos lleva a reconocer en el poder legislativo de la Navarra de hoy la rudimentaria facultad legislativa de las antiguas Cortes del Reino, una de cuyas manifestaciones más importantes era preci-

samente la de aprobar los servicios, donativos o aportaciones de Navarra a la Hacienda de la Corona.

En este sentido, la Constitución y la LORAFNA no ha hecho sino consolidar y elevar de categoría la foralidad de Navarra porque el poder legislativo del Parlamento de Navarra, incomparablemente más libre y autónomo que el del Antiguo Régimen, es el cauce por el que actualmente discurre el poder foral de crear y regular tributos. Los tributos de Navarra gozan del respaldo material y formal de la Ley mediante la que se expresa la voluntad del pueblo navarro a través de sus representantes democráticamente elegidos.

3. A diferencia de lo ocurrido en Navarra, la actualización del régimen foral de las diputaciones vascas se ha realizado por los trámites y cauces creados ex novo por la Constitución y el poder legislativo vasco ha sido atribuido a un órgano de una entidad no foral, la Comunidad Autónoma, desprovista del poder tributario que el Concierto actualizado reconoce a las diputaciones.

Como ha dicho el Tribunal Constitucional, “por medio del Estatuto, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya pasan a organizar su derecho histórico al autogobierno, amparado por la Constitución, de modo distinto a como lo venían haciendo hasta el presente; de manera que su fondo de competencias de raíz histórica (no incompatibles con los principios constitucionales) pasa a ejercerse en dos niveles diferentes. Uno, común, por parte de las Instituciones Comunes, habida cuenta de su naturaleza y funciones en la Comunidad Autónoma; y otro, no centralizado, sustentado en los órganos de poder tradicionales de cada uno de los Territorios Históricos”.

4. La Comunidad Autónoma del País Vasco no es una institución foral (aunque haya recibido estatutariamente algunas competencias que tradicionalmente eran forales), sino un sujeto público de nueva creación en la vigente Constitución española, que está dotado de competencias y funciones que, en ocasiones, inciden, se solapan y limitan las que anteriormente correspondían a las diputaciones forales. La superposición de un nuevo órgano sobre los tradicionales ha generado conflictos competenciales y el Tribunal Constitucional ha tenido que pronunciarse para articular sus respectivas funciones.

De este modo, las diputaciones forales han visto mermadas sus facultades, puesto que la creación de la Comunidad Autónoma del País Vasco ha supuesto que determinados derechos históricos incompatibles con el hecho autonómico deban suprimirse, o que deban atribuirse a nuevo sujeto jurídico público, la Comunidad Autónoma del País Vasco, aquellos que resulten imprescindibles para su misma configuración o funcionamiento.

La más representativa expresión de los recortes de los poderes forales motivada por la presencia de la nueva instancia de poder autonómico es la Ley 27/1983 del Parlamento Vasco, de 25 noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, cuyo artículo 6º dispone —innecesariamente, porque se trata de una norma estatutaria— que la facultad de dictar normas con rango de Ley corresponde en exclusiva al Parlamento.

5. En lo que se refiere a los poderes de crear y regular tributos, la citada Ley 27/1983 del PV impone dos restricciones importantes a las facultades de los órganos forales del País Vasco: a) El sometimiento a las normas de armonización fiscal, coordinación y colaboración que apruebe el Parlamento Vasco. b) La obligación de regular de modo uniforme los elementos sustanciales de los distintos impuestos.

a) La armonización y coordinación se encuentra regulada, con carácter general, por la Ley 3/1989 del PV, de 30 de mayo de 1989 de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal. El artículo 2º de dicha ley limita el poder normativo tributario

de los Territorios Históricos al imponerles el deber de observar las normas que en materia de armonización fiscal establezcan las leyes del Parlamento Vasco.

b) Además, las instituciones forales están obligadas a regular de modo uniforme los elementos sustanciales de los distintos tributos. Esta obligación no tiene unos contornos claros, pero puede sostenerse que es más restrictiva que los principios de armonización que impone a Navarra el artículo 7 del Convenio Económico y que el deber de adaptarse a cualquier reforma sustancial del ordenamiento jurídico tributario del Estado previsto por la disposición adicional tercera del citado Convenio.

6. La intervención de las diputaciones forales vascas en la determinación de sus aportaciones a los gastos de entes territoriales superiores está también condicionada por la presencia de la Hacienda General del País Vasco, a la que contribuyen las citadas diputaciones en la cuantía que determine el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. En este órgano cada diputación tiene un peso relativo muy reducido porque está integrada por seis miembros, de los que tres son nombrados por el Gobierno vasco y cada diputación nombra solamente uno. Como las decisiones se adoptan por mayoría absoluta, los acuerdos que convenga el Gobierno con una diputación se imponen a las otras dos si posteriormente los aprueba el Parlamento vasco.

7. Otro elemento diferencial importante entre el poder tributario de Navarra y el de las diputaciones vascas consiste en que Navarra dispone de poder legislativo propio, mientras que no lo tienen las susodichas diputaciones.

Esta característica es importante y otorga una mayor estabilidad a la normativa tributaria navarra. A diferencia del Reglamento, la Ley es la máxima expresión del principio político de soberanía popular en que se asienta el Estado democrático. La Ley vincula al Poder Judicial y los tribunales de justicia no pueden enjuiciar su validez, sino simplemente cumplirla. Sólo el Tribunal Constitucional puede declarar la nulidad de una ley, dentro de los límites que le impone su condición de legislador negativo que únicamente actúa a instancia de parte legitimada.

En la Comunidad Autónoma Vasca el poder legislativo ha sido atribuido al Parlamento vasco, sin que las diputaciones dispongan de facultades legislativas, sino solamente reglamentarias. Así pues, la regulación de los tributos concertados se efectúa mediante normas reglamentarias, sometidas al control de los tribunales ordinarios de justicia, que tienen potestad para declarar su nulidad cuando contravienen preceptos de rango superior.

8. La Comunidad Foral de Navarra no está sometida a las limitaciones impuestas por la presencia de un órgano intermedio entre el Estado y la Diputación.

Así, los poderes forales de Navarra no han tenido que ser restringidos para configurar el elenco competencial de la Comunidad Autónoma, dado que es la propia Comunidad de Navarra la que tiene carácter de institución foral. Navarra no ha tenido que declinar ninguno de sus poderes para atribuirlos a un Parlamento que no sea el exclusivamente propio, Navarra tiene su Parlamento, que también recibe el nombre de Cortes de Navarra.

Por otro lado, la contribución de Navarra a las cargas generales de la Nación no puede ser impuesta en contra de la voluntad de las instituciones forales, dado que la determinación de la aportación de Navarra se realiza por el procedimiento paccionado que ininterrumpidamente ha caracterizado el régimen foral desde su instauración por Ley de 16 de agosto de 1841.

9. El reconocimiento constitucional del régimen foral como institución histórica obliga a sostener la importancia de los antecedentes y de la tradición foral como elemento interpretativo del contenido del poder tributario de Navarra y de los Territorios Históricos del País Vasco.

A pesar de que el contenido del Concierto Económico se ha ido aproximando paulatinamente al del Convenio de Navarra, los fundamentos forales del régimen navarro son extraordinariamente más sólidos que los del Concierto.

En efecto, el Convenio es el resultado de un acuerdo formalizado para sustituir la antigua organización institucional del Reyno de Navarra. Las vicisitudes históricas de la primera mitad del siglo XIX desembocaron en la “constitucionalización” y democratización de las viejas instituciones, en el contexto del Estado liberal, mediante la creación de una distribución competencial con el Estado y de una organización institucional de la Diputación Foral de Navarra muy diferente de la de las provincias creadas en 1833, por más que su nombre (heredado de la antigua Diputación del Reino) coincidiese con el de las Diputaciones Provinciales. Una de las competencias principales reconocidas a Navarra por la Ley de 16 de agosto de 1841 fue la de establecer su propio régimen tributario, sin más limitaciones que el respeto de lo que entonces se conocía como rentas generales y rentas estancadas, es decir, las aduanas y los monopolios del Estado¹.

No se puede prescindir de la Ley de 1841 (que fue realmente el primer Convenio Económico, aunque algunos afirmen que lo fue el de Tejada Valdosera de 1877) para interpretar la naturaleza y contenido del Convenio.

10. En cambio, el Concierto del País Vasco tuvo una gestación radicalmente distinta. Por razones que no vienen al caso (probablemente, el interés de los vascos de beneficiarse del libre comercio con Francia, distinto del que animaba a la sociedad liberal navarra más preocupada de colocar sus productos en la península), las provincias vascas no aceptaron ningún acuerdo con el Estado tras el Pacto de Vergara y la Ley de confirmación de fueros de 25 de octubre de 1839. El rechazo de las provincias vascas a esa ley se encuentra recogido incluso en el texto de la Constitución de 1978 (véase el apartado 2 de la disposición derogatoria).

Sin entrar en detalles, lo cierto es que el Concierto Económico no nace de un acto de reconocimiento del poder tributario de las diputaciones vascas, sino todo lo contrario. Los incidentes bélicos producidos tras la restauración de la monarquía cuajaron en una ley de supresión de los fueros vascongados, la Ley de 21 de julio de 1976 (no confundir con la Ley de Presupuestos de la misma fecha, que desencadenó el proceso de actualización del Convenio navarro), en cuya virtud quedaron obligadas, “desde la publicación de esta ley, las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava a pagar, en la proporción que los correspondan y con destino a los gastos públicos, las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios que se consignan en los presupuestos generales del Estado”.

El Concierto surge de lo dispuesto por el artículo 5º de la citada ley, que autorizó al Gobierno “para hacer las modificaciones de forma que reclamen las circunstancias locales y la experiencia aconseje” a fin de facilitar el cumplimiento de la obligación de contribuir.

Las modificaciones de forma consistieron en concertar con las diputaciones vascas el cobro o recaudación de los impuestos estatales. Así nace el concepto de impuesto concertado (inexistente en Navarra), que designa aquellos impuestos estatales cuya administración y gestión ha sido cedida a las diputaciones vascas.

Como dice el profesor FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “el alcance de la fórmula de los conciertos económicos es, en principio, muy limitado: se trata simplemente, como ya quedó advertido, de un sistema provisional («paulatina y sucesivamente» dice el preámbulo del Real Decreto de 13-XI-1877), destinado a facilitar el paso desde una situación de exención tributaria («hasta aquí exentas») a otra de igualdad en la contribución al levantamiento de las cargas generales del Estado”.¹

1 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración foral vasca, Ed. Civitas /Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, págs. 187-188.

11. El origen histórico del Concierto ha sido puesto de relieve por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: “En lo que atañe (a las provincias vascongadas) - sobre cuyos derechos históricos versa el recurso de inconstitucionalidad a resolver- sus respectivos regímenes forales se vieron afectados por la Ley confirmatoria de 25 de octubre de 1839, y, posteriormente, por la Ley de 21 de julio de 1876, que vino a suprimir gran parte de las particularidades forales aún existentes, si bien las tres provincias vascongadas mantuvieron, a partir del Real Decreto de 28 de febrero de 1878, que aprueba el primer Concierto Económico, un régimen fiscal propio, interrumpido respecto a Vizcaya y Guipúzcoa, por el Decreto-Ley de 23 de junio de 1937, pero que se mantuvo en la provincia de Álava” (STC 76/1988, de 26 de abril).

En la misma sentencia se reconoce, como ya se había hecho en ocasiones anteriores, el papel que desempeña la historia como elemento que, sin sustituir ni desplazar los mandatos constitucionales o estatutarios ni erigirse en instrumento de legitimación jurídica del régimen foral, es jurídicamente apto para interpretar el contenido de la foralidad. Así pues, la delimitación de las competencias de los territorios forales puede exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales derechos.

12. Una de las consecuencias más importantes que se derivan de la investigación histórica en relación con el poder tributario de Navarra es el significado de los impuestos convenidos, que es radicalmente distinto del de los impuestos concertados.

Como ya hemos visto, el impuesto concertado es un impuesto estatal cedido a las diputaciones forales vascas. Por el contrario, el impuesto convenido es un impuesto que el Estado puede exigir en Navarra en los términos establecidos en el Convenio Económico.

La diferencia deriva de la diversa naturaleza que sus respectivos orígenes históricos confieren al Convenio y al Concierto. El Convenio no fue un acuerdo de cesión de tributos estatales, sino de reconocimiento y respeto de la facultad tradicional de Navarra (propia del Antiguo Reyno) de aprobar sus impuestos. Por este motivo, los impuestos del Estado no han regido en Navarra hasta que no han sido convenidos y este es el significado que hoy debe seguir dándosele al Convenio Económico.

13. El Convenio y el Concierto han tenido históricamente otras diferencias que con el paso del tiempo han ido difuminándose.

Ha sido muy importante la mayor fijeza y estabilidad del Convenio, debido a su naturaleza de régimen no limitado temporalmente. El Concierto se estableció para un periodo de tiempo determinado (en principio fueron dos años) y este carácter temporalmente limitado lo ha tenido hasta la última reforma producida en 2002. Por el contrario, el Convenio ha sido el modo en que quedaron institucionalizadas con carácter permanente las relaciones económicas del Estado y Navarra en 1841.

La ausencia de limitación temporal ha dado al Convenio una solidez que no ha tenido el Concierto, puesto que Navarra nunca se sintió azuzada por la necesidad perentoria de pactar un nuevo Convenio para llenar el vacío que en el País Vasco suponía la conclusión del periodo para el que los impuestos habían sido concertados.

14. A modo de epílogo diremos que otros elementos diferenciales podrían hallarse entre el régimen navarro y el vasco, pero la extensión de estas páginas, ya excesivas sobre lo inicialmente previsto, aconseja poner punto final y dejar para otra ocasión una exposición más minuciosa.

Institución Futuro

La Institución Futuro es un catalizador de ideas y acción para diseñar y promover un mejor futuro de la sociedad civil navarra en el ámbito socioeconómico, mediante el análisis de las políticas públicas y la presentación de propuestas innovadoras logradas a través de sus investigaciones y actividades.

Como centro de investigación socioeconómica, estudia el desarrollo de las regiones a largo plazo, con el fin de inspirar planes de acción. Asimismo, actúa de observatorio para detectar y aplicar las tendencias más destacadas que surgen en los foros de la Sociedad del Conocimiento.

La Institución Futuro es una entidad independiente y sin ánimo de lucro, y ha sido declarada de interés social.

info@ifuturo.org
www.ifuturo.org

Títulos anteriores

POLICIY BRIEFING 001

Juan José Rubio Guerrero y Julio Pomés

Un comentario crítico a los Presupuestos Generales de Navarra del año 2005

POLICIY BRIEFING 002

Cristina Berechet y Fernando San Miguel

Incentivos fiscales a la investigación, el desarrollo y la innovación:
impacto y lecciones de política

POLICIY BRIEFING 003

Juan José Rubio Guerrero

Un comentario crítico a los Presupuestos Generales de Navarra del año 2006

POLICIY BRIEFING 004

Elena Sanjurjo, Fernando San Miguel y Cristina Berechet

Peso sectorial y riesgo de deslocalización en Navarra

POLICIY BRIEFING 005

Juan José Rubio Guerrero

Un comentario a los Presupuestos Generales de Navarra del año 2007

