

EL AMEJORAMIENTO DEL FUERO: UNA VALORACIÓN DESDE LA ACTUALIDAD

Foru Hobekuntza: balorazio bat gaur egunetik begiratuta

Improvement of the Charter: a present-day analysis

Fernando DE LA HUCHA CELADOR
Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 05-01-2015

Fecha de aceptación / Onartze-data: 31-05-2016

Desde el acceso de Navarra a la condición de Comunidad Foral se han sucedido una serie de pronunciamientos del Tribunal Constitucional que han influido notablemente en una recentralización del Estado autonómico y una invasión de la foralidad. Dejando de lado polémicas doctrinales sobre el carácter o no de Estatuto de Autonomía singular del Amejoramiento del Fuero de Navarra, nos centramos, para determinar la naturaleza jurídica de Navarra en la jurisprudencia constitucional. Se examina el proceso peculiar de acceso de Navarra a la condición de Comunidad Foral, las vías de reforma del Amejoramiento, así como la necesidad de democratizar el régimen foral. Abogamos por una mejora de la estructura sistemática de la norma institucional del sistema navarro y nos decantamos por las consecuencias y efectos sobre el régimen foral de una eventual incorporación a la Comunidad Autónoma del País Vasco, preservando las instituciones fundamentales de Navarra.

Palabras clave: Constitución de 1978, Amejoramiento del Fuero, régimen foral, procedimiento de reforma del Estatuto navarro. Incorporación al País Vasco. Régimen foral, actualización y democratización. Referéndum y soberanía foral compartida.



Nafarroak Foru Erkidego izaera eskuratu zuenetik, hainbat erabaki hartu ditu Konstituzio Auzitegiak eta erabaki horiek eragin nabarmena izan dute autonomien Estatua birzentralizatze aldera eta foru-izaera inbaditze aldera. Nafarroaren Foru Hobekuntzak Autonomia Estatutu izaera berezia duen edo ez esateko sortutako polemika doktrinalak alde batera utzita, jurisprudentzia konstituzionalari begiratuko diogu Nafarroaren izaera juridikoa zehazteko. Nafarroak Foru Erkidego izaera eskuratzeko izandako ezohikoa prozesua, Hobekuntza erreformatzeko bideak eta foru-erregimena demokratizatze beharra aztertuko dugu. Nafarroako sistemaren arau instituzionalaren egitura sistematikoa hobetu egin behar dela uste dugu eta Euskal Autonomia Erkidegoan sartuko balitz horrek foru-erregimenari ekarriko lizkiokeen ondorioen alde gaude, betiere, Nafarroaren funtsezko erakundeak zainduz.

Giltza hitzak: 1978ko Konstituzioa. Foru Hobekuntza. Foru-erregimena. Nafarroako Estatutuaren erreforma egiteko prozedura. Euskal Autonomia Erkidegoan sartzea. Erreferenduma eta burujabetza foral partekatua.



Since the access of Navarre Foral Community status there have been a series of pronouncements of the Constitutional Court have strongly influenced a recentralization of the autonomous State and an invasion of foralidad. Leaving aside doctrinal controversies about the character or not singular Autonomy Statute Improvement of Law of Navarra, we focus to determine the legal nature of Navarra in constitutional jurisprudence. Access the peculiar process of Navarre condition Foral Community, pathways Amejoramiento reform and the need to democratize the autonomous system is examined. We advocate improved systematic structure of institutional norm of Navarre system and we opted for the consequences and effects on the autonomous system of eventual accession to the Basque Country, preserving the fundamental institutions of Navarra.

Key-words: Constitution of 1978, Improvement of Jurisdiction, leasehold regime Navarro reform process Statute. Transposition Basque Country. Statutory scheme, updating and democratization. Leasehold and shared sovereignty referendum.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. EL ACCESO A LA CONDICIÓN DE COMUNIDAD FORAL. II. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA Y DEL AMEJORAMIENTO DEL FUERO. III. LA VALORACIÓN ACTUAL DEL RÉGIMEN FORAL NAVARRO. IV. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.

I. INTRODUCCIÓN. EL ACCESO A LA CONDICIÓN DE COMUNIDAD FORAL

El presente texto trae sus orígenes remotos de la exposición oral realizada el pasado día 20 de noviembre de 2014, en el marco del *XIII Simposio de Derecho Histórico y Autónomo de los territorios de Vasconia*. Evidentemente, existen diferencias, sobre todo de extensión, puesto que la media hora que duró la exposición oral (más las atinadas preguntas y cuestiones suscitadas por los asistentes) nos impidieron entrar en profundizaciones, que ahora sí podemos realizar.

Debo comenzar expresando mi agradecimiento al Comité Científico de la FEDHAV y, por razones de elemental proximidad física, intelectual y en el plano de la amistad (sin que ello suponga preterición de otras personas), a los profesores Monreal Zía¹, Castells Arteche, Alli Aranguren y Roldán Jimeno, cuya confianza en mi capacidad científica para llevar a cabo una tarea como ésta sólo se explica desde el plano humano y de la amistad. Evidentemente, creemos que un artículo como el encomendado debería haber sido realizado por un constitucionalista y/o por un experto de Derecho Administrativo, si bien la amable persuasión, en especial del profesor Jimeno, ha hecho que me lance a esta aventura, donde no obsta se verá mi procedencia y formación, esperando que ello no constituya un demérito, máxime teniendo en cuenta los problemas que ha suscitado recientemente una institución emblemática de Navarra como es el Convenio Económico.

¹ D. Gregorio Monreal fue profesor mío de Historia del Derecho en la UCM, cuando era senador constituyente. Su traslado desde la EHU/UPV a la entonces incipiente UPNA en 1995 fue motivo de especial alegría, pese a las dificultades internas que tuvimos que superar.

Como reza el título, se trata de analizar el Amejoramiento² desde la actualidad, una vez transcurridos más de 32 años de su aprobación³, teniendo presente que únicamente ha sufrido una modificación (de índole menor), como fue la llevada a cabo por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre. Este análisis partirá de la actual CE de 1978, puesto que sería osado por nuestra parte, adentrarnos en consideraciones históricas (salvo en aquellos casos que sea necesario), sobre todo cuando la FEDHAV cuenta con reputados especialistas cuya superioridad intelectual está plenamente contrastada.

Evidentemente, el Amejoramiento forma parte de un pacto político entre UCD y el PSOE (más UPN y el Partido Carlista), cosido con alfileres y dudosamente constitucional (aunque ya veremos los pronunciamientos del TC sobre este punto y sobre la naturaleza jurídica del Amejoramiento), no en cuanto a la aprobación mediante Ley Orgánica, sino en cuanto al peculiar mecanismo de acceso a la condición de Comunidad Foral, por la vía, inédita, de la Disposición Adicional Primera de la CE.

Como es sobradamente conocido, ésta ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización *general* se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía⁴. No vamos a detenernos en el proceloso –y en ocasiones, esperpéntico– modo a través del cual se pactó dicha Disposición, ni por qué no se citan nominativamente los territorios forales. En esta exégesis de normas constitucionales, hay que hacer referencia a la todavía discutida Disposición Transitoria Cuarta (y el procedimiento especial para que Navarra se incorpore, en su caso, a la actual Comunidad Autónoma del País Vasco), de la cual pueden extraerse consideraciones interesantes sobre el modo de acceso de Navarra a la condición de Comunidad Foral. Menor interés tiene, salvo para defender determinadas posiciones, la Disposición Derogatoria Segunda de la CE que considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839, en lo que se refiere a las tres provincias que actualmente integran la CAPV, entendiéndose que en Navarra conserva su vigencia no sólo dicha norma sino también la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841. Y ya excedería con mucho los límites de nuestro trabajo extendernos en

² Utilizaremos indistintamente el término Amejoramiento o LORAFNA (Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra) para referirnos al actual status de la Comunidad Foral de Navarra, derivado de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto.

³ De las 17 Comunidades Autónomas existentes, Navarra fue la decimotercera en acceder a su peculiar status; sólo por detrás quedan Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla-León (todas ellas aprobaron sus Estatutos el 25 de febrero de 1983).

⁴ Hay quien sigue sosteniendo que el segundo párrafo de la citada Disposición no es de aplicación a Navarra. Se irá descubriendo subliminalmente a lo largo del texto principal, teniendo en cuenta que el error suele ir asociado a la perseverancia en el mismo.

la génesis del art. 145 de la CE que prohíbe la federación de Comunidades Autónomas, precepto que es reproducción casi literal del art. 13 de la Constitución española de la II República⁵.

Aprobada la CE en 1978, Navarra era una *provincia foral* con un status especial sobre todo en materia financiera (conservaba ininterrumpidamente desde 1877 el régimen de Convenio Económico⁶), a la par que disfrutaba de unas competencias más amplias que las provincias de régimen común, de tal manera que podía hablarse de una autonomía pero no, como sujeto de Derecho, de una Comunidad. Por otro lado, la CE no obliga a ninguna provincia a integrarse en una Comunidad Autónoma o a constituirse en este ente territorial (caso de las uniprovinciales). Dicho en otros términos, sólo las provincias y los municipios pertenecen al *núcleo duro* de la organización territorial del Estado, conforme se desprende del art. 137 en relación con los arts. 140 y 141 de la CE. De tal manera que, tras la aprobación de la CE, Navarra tenía tres opciones, una de las cuales conserva:

a) Seguir siendo una *provincia foral*, en cuyo caso la actualización de los derechos históricos se hubiera realizado en el marco de la CE, sin mediación estatutaria y sólo en este caso se hubiera garantizado el régimen preexistente y la posible inaplicación del segundo inciso del segundo párrafo de la Disposición Adicional 1ª de la CE. La única consecuencia directa es que no hubiera podido asumir las competencias autonómicas que se recogen en el Amejoramiento, de forma, como veremos, manifiestamente mejorable, pero en todo caso hubiera tenido que acomodar su régimen al Estado social y democrático de Derecho establecido por la CE.

b) Integrarse en la CAPV a través del mecanismo previsto en la Disposición Transitoria Cuarta de la CE –posibilidad que todavía conserva–⁷.

⁵ «En ningún caso se permite la Federación de regiones autónomas» rezaba el citado precepto. En todo caso, como con acierto señaló el profesor Monreal en su intervención oral, en la Constitución republicana se estaba pensando en los Países Catalanes, es decir, Cataluña, Baleares y Valencia, no en la federación entre Euzkadi y Nafarroa. Aunque sea una pura digresión, bien podía la CE de 1978 haber citado expresamente como derogada la CE de la II República, puesto que si bien lo estaba de facto, no lo estaba de *iure* (omisión curiosa de las Leyes Fundamentales).

⁶ No vamos a entrar en polémicas doctrinales sobre si el Convenio se retrotrae a la Ley Paccionada, se sitúa en el Convenio de 1849 o nace con el Real Decreto de 19 de febrero de 1877 (Convenio Tejada-Valdosera); todo dependerá del concepto que se tenga de esta figura esencial para el autogobierno de Navarra. En todo caso, la habilidad de los representantes navarros para mantener desde el siglo XIX el régimen de Convenio es reconocible, con una matización: el Convenio de 1927 se mantuvo en 1937 (cuando se produce la abolición para Gipuzkoa y Bizkaia) hasta la entrada en vigor de la CE de 1978 no tanto por dicha habilidad sino por la posición favorable al golpe de Estado del general Franco por parte de Navarra (y de Araba).

⁷ Uno de los temas recurrentes es qué ocurriría en este supuesto con el Convenio Económico (paradigma de la foralidad); pues bien, se mantendría con sus particularidades puesto que la Constitución

c) Constituirse (ya veremos cómo este verbo provoca discrepancias) en una Comunidad Autónoma (bajo la denominación de Foral⁸) de naturaleza uni-provincial, donde se produjera una novación subjetiva del titular de los derechos históricos de Navarra y una simbiosis entre éstos y las competencias autonómicas. Pero haciendo constar que las competencias históricas (derechos históricos de los que se desprenden competencias siempre que sean compatibles con la unidad constitucional y no vulneren o se solapen con competencias exclusivas del Estado ex art. 149 de la CE, sería una expresión más adecuada) y su reintegración y mejoramiento corresponden a Navarra, en tanto que las competencias autonómicas corresponden a la Comunidad Foral, diferenciación subjetiva que conviene tener presente por ficticia o innecesaria que pueda parecer⁹.

Como es sabido, la alternativa que triunfó fue la tercera¹⁰, lo cual sería irrelevante si no fuera por el mecanismo a través del cual se produjo y que, paradójicamente, no responde a ningún procedimiento constitucional expreso, pese a lo cual gozó del respaldo del TC a la par que disfruta de la crítica de distintos autores¹¹.

no prevé (más bien prohíbe) la transferencia del núcleo intangible de la foralidad a una entidad autonómica que no sea un territorio foral y, por razones elementales, la CAPV (creada en 1979) no cae bajo el amparo de la Disposición Adicional Primera de la CE, no así los territorios históricos que actualmente la integran.

⁸ La denominación *foral* no es exclusiva de Navarra, puesto que también los territorios históricos que conforman Euzkadi son forales. Renunciamos por razones de espacio a distinguir entre foralidad y fuerismo, que son dos conceptos distintos. De igual manera, y eso es cuestión nuestra, nunca, pese a los intentos pedagógicos de su promotor, he conseguido entender la diferencia entre navarritud y navarrismo. Y, por último, como anécdota, en la tramitación de la Ley Foral 8/1987, de 21 de abril, algún grupo parlamentario planteó que la UPNA se denominase Universidad Foral de Navarra.

⁹ Si Navarra dejase de ser Comunidad Autónoma (Foral) y/o se integrase en la CAPV perdería sus competencias autonómicas pero conservaría sus derechos históricos, puesto que estos están blindados por la Disposición Adicional Primera de la CE.

¹⁰ Sobre la génesis del Mejoramiento, y por su conocimiento directo de los hechos, puede verse, DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio, *Curso de Derecho Foral Público de Navarra*, Pamplona: Aranzadi, 1996, pp. 225-236. No podemos detenernos en el examen del Proyecto de Bases de negociación para el Mejoramiento del Fuero (Acuerdo de la Diputación Foral de 27 de septiembre de 1979) ni en el Proyecto de Bases sobre distribuciones de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales (Acuerdo de la Diputación Foral de 28 de febrero de 1980), ambos surgidos de sendas resoluciones del Parlamento *provisional* de Navarra. Le llamamos así de forma impropia pero expresiva, puesto que el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero había creado el Parlamento Foral de Navarra con 70 miembros; el problema es que, formalmente, carecía de potestad legislativa al no ser todavía Comunidad Autónoma.

¹¹ Por todos, CLAVERO, Bartolomé, Entre desahucio de Fuero y quiebra de Estatuto: Euskadi según el doble plan del Lehendakari Ibarretxe, *Revista de Estudios Políticos*, 120 (2003), pp. 45-78. Originariamente el texto proviene de la intervención en las Jornadas de estudios sobre la propuesta del Lehendakari, celebradas en Donostia del 4 al 7 de febrero de 2003. Resumiendo mucho su posición, afirma que «Si la jurisprudencia constitucional hubiera sido consecuente, se habría sencillamente cues-

Los mecanismos de acceso a la condición de Comunidad Foral (Autónoma especial, singular o diferenciada, si se quiere), no integrada, por tanto, en la CAPV son, desde la CE, fundamentalmente cuatro, al menos en sede teórica:

a) La denominada «vía rápida» deducible de la Disposición Transitoria Segunda de la CE, en conexión con su art. 148.2 (a efectos procedimentales) que sólo podía ser utilizada por territorios que en el pasado hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía. Dentro de este grupo se encontraban el País Vasco, Cataluña y Galicia (aunque el Estatuto de esta última no llegó a entrar en vigor bajo la II República). Este procedimiento era inaplicable a Navarra, puesto que no había plebiscitado ningún Estatuto bajo la vigencia de la Constitución republicana, dejando para los historiadores el examen del tortuoso trámite del Proyecto de Estatuto de Estella y del denominado Estatuto de las Gestoras¹².

Resulta curiosa la solución adoptada por la CE para optar por esta vía, en vez de recurrir a la diferenciación entre nacionalidades y regiones (art. 2), distinción que sigue planteando un problema hermenéutico sin que encontremos ningún pronunciamiento convincente del TC sobre la misma, más allá que ambas tienen indiferenciadamente, derecho a la autonomía¹³. Y más curioso puede resultar que Navarra no se defina, en su Amejoramiento, como una nacionalidad histórica cuando fue el último Reino en incorporarse a la Corona de Castilla en 1512¹⁴.

b) La denominada «vía lenta», cuyo procedimiento se contempla en el art. 143 de la CE, que, teóricamente, debería haber sido el asumido por Navarra para acceder a la autonomía; esta tesis conlleva muchos matices y críticas en las que no podemos entrar pero que asumimos de antemano. Pero téngase en cuenta que no hay que confundir el procedimiento con los derechos históricos¹⁵

tionado la propia constitucionalidad de la vía navarra, lo cual, si se le pasó por las mientes, no se atrevió a plantear. La propia vigencia por entero, desde el Preámbulo hasta las Disposiciones extravagantes, de tal Ley Orgánica o, como resulta, Fuero Novísimo, puede estar desmintiendo la asimilación con Estatuto», p. 51

¹² Entre otros muchos, puede consultarse el excelente libro de JIMENO JURÍO, José María, *Navarra en la época moderna y contemporánea*, Pamplona: Pamiela, 2007. Más recientemente, MIKE-LARENA PEÑA, Fernando, Navarra entre el Estatuto vasco y un Estatuto singular para Navarra, *Iura Vasconiae. Revista de Derecho Histórico y Autonomico de Vasconia*, 10 (2013), pp. 395-459.

¹³ Concuera con esta tesis, DEL BURGO TAJADURA, J. I., *Curso de Derecho Foral Público*, *op. cit.*, p. 29.

¹⁴ El concepto de nacionalidad –referido a las entidades territoriales, no a las personas– es de origen decimonónico y proviene fundamentalmente de la doctrina italiana, previa o coetánea a la constitución del Reino de Italia.

¹⁵ El gran error fue, precisamente, esa confusión; pensar que los derechos históricos pudieran servir para crear un procedimiento especial de acceso a la condición autonómica. Y ese error, como veremos, nos sigue persiguiendo en 2015.

de Navarra ni con la Disposición Derogatoria Segunda de la CE en conexión con la Adicional Primera.

c) La vía «excepcional» del art. 144 de la CE que permite a las Cortes Generales, por motivos de interés nacional, autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el provincial y no reúna las condiciones procedimentales de la vía anterior; junto a ello permite, mediante ley orgánica, autorizar o acordar Estatutos de Autonomía para territorios no integrados en la organización provincial. Este supuesto sólo se ha aplicado en el caso de Ceuta y Melilla y ello por imperativo expreso de la Disposición Transitoria Quinta de la CE, amén que, en la segunda de las opciones sería inaplicable a Navarra, puesto que estaba integrada en la organización provincial.

d) La vía del art. 151 de la CE, utilizada excepcionalmente por Andalucía, y en cuya complejidad técnica no vamos a entrar ya que carece de interés para Navarra¹⁶; simplemente constatar que esta vía (el denominado «*café para todos*» en honor a una frase del Ministro Clavero Arévalo) se realizó de una forma harto peculiar porque no se dieron en todas las provincias andaluzas los requisitos contemplados en los números 4º y 5º del apartado 2.

Pues bien, en el caso de Navarra no se utilizó ninguna de estas vías (no fuera a ser que hubiera que someter las decisiones a referéndum¹⁷, como si votación popular y derechos históricos fueran un oxímoron), sino la fórmula –inédita– de la Disposición Adicional Primera de la CE¹⁸, es decir, los derechos históricos como

¹⁶ Teóricamente, el procedimiento del art. 151 de la CE podría haber sido utilizado por Navarra, pero ello hubiera provocado dos problemas: a) por un lado, se corría el riesgo de descafeinar completamente su naturaleza foral y b) tanto la aprobación del Amejoramiento como de la reforma de éste habría tenido que ser sometida a referéndum.

¹⁷ El Parlamento Foral «provisional», en sesión de 10 de mayo de 1982, rechazó una moción de Euskadiko Ezkerra, que solicitaba que el texto del nuevo pacto foral se sometiese a votación popular. Siguiendo a DEL BURGO, J. I., *Curso de Derecho Foral Público*, op. cit., pp. 235-236, «las razones para su rechazo eran claras: el Amejoramiento no era un Estatuto de Autonomía elaborado por la vía del art. 151 de la Constitución, sino una actualización del régimen foral realizada de acuerdo con la naturaleza del mismo... [...] Navarra no se convertía en Comunidad Autónoma, ni accedía por primera vez a su autogobierno, ni alteraba su status jurídico-constitucional. En consecuencia, no era jurídicamente exigible el refrendo popular, aunque no hubiera ninguna duda sobre el resultado favorable del refrendo popular a la vista del respaldo al Amejoramiento por parte de las fuerzas políticas integradoras de la mayoría parlamentaria navarra». Los argumentos son harto discutibles pero no vamos a polemizar estérilmente: ¿no se convertía en Comunidad Autónoma? ¿no se alteraba su status institucional? Lo que no explica es el argumento jurídico que avalaba la vía procedimental de la Disposición Adicional 1ª de la CE.

¹⁸ Para PÉREZ CALVO, Alberto y RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M^a, *Manual de Derecho Público de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra-UPNA, 2000, el razonamiento para la defensa del proceso de acceso a la autonomía «se apoya, en parte, en la Ley de 1839» (p. 45), añadiendo que «no tiene mucho sentido dudar de la constitucionalidad del procedimiento seguido para la elaboración del Amejoramiento o de los contenidos competenciales del mismo» (p. 47).

título competencial¹⁹ no ya, valga la redundancia, para asumir competencias autonómicas o para actualizar tales derechos, sino para acceder a la autonomía, por una vía impensable constitucionalmente, por mucho que haya sido validada por la STC 16/1984, de 6 de febrero²⁰, resolviendo un recurso donde se mezclan cuestiones procesales que, treinta años después, siguen teniendo validez, en es-

¹⁹ Para matizar, aún más, sería la primera frase de la citada Disposición Adicional, puesto que son muchos quienes considerar que la segunda frase no es aplicable a Navarra.

²⁰ Aunque se trataba de enjuiciar el procedimiento de acceso a la Presidencia del Gobierno de Navarra, *obiter dicta*, son interesantes, el FJ 3º de la citada STC que señala lo siguiente:

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

La Comunidad Foral navarra se configura, pues, dentro de ese marco constitucional, como una Comunidad Autónoma con denominación y régimen específicos, que no excluyen su sometimiento, como las restantes Comunidades Autónomas, a los preceptos constitucionales que regulan el proceso autonómico. Ello se traduce en el mismo contenido material de la LORAFNA que no sólo se configura según líneas idénticas a otros estatutos, sino que, contiene numerosas disposiciones que suponen el reconocimiento del sometimiento de la Comunidad Foral a las reglas generales que ordenan el proceso autonómico. Así, y a título de ejemplo, su art. 39.1 c) señala que corresponden a Navarra «todas aquellas facultades o competencias que la legislación del Estado atribuya, transfiera o delegue, con carácter general, a las Comunidades Autónomas», y, en la materia referente a la competencia del TC, el art. 36 se remite a «los casos y formas establecidos por las leyes» en cuanto a la legitimación para suscitar conflictos de competencia y proponer recursos de inconstitucionalidad el Parlamento y la Diputación de Navarra. Más precisamente el art. 69 de la referida LORAFNA indica que las «discrepancias que se susciten entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra» serán resueltas por una Junta de Cooperación... «sin perjuicio de la legislación propia del Tribunal Constitucional y de la Administración de Justicia».

Las peculiaridades, pues, de la vía por la que Navarra ha configurado su autonomía, dentro del marco constitucional, no excluyen la aplicabilidad, respecto de las resoluciones y disposiciones de los órganos de dicha Comunidad, de lo previsto en los arts. 161.2 de la CE y 76 y 77 de la LOTC, como se deriva del mismo art. 69 de la misma. Por lo que se refiere a la intervención de la Junta de Cooperación prevista en el mismo artículo, la exigibilidad de tal requisito no puede plantearse como cuestión a resolver en el presente caso, no sólo por no haberse constituido tal organismo en el momento en que se produjo la impugnación gubernamental, sino también porque no estamos ante una discrepancia propiamente dicha entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral, pues de una parte, la impugnación ha sido planteada por el Gobierno de la Nación que, según el Título IV de la CE, aparece diferenciado de la administración propiamente dicha a la que dirige, y de otra, el objeto de la impugnación es un acto que, como veremos, ha de incluirse en la materia constitucional».

pecial, para quienes, desde posiciones minoritarias aunque respetables²¹, siguen matizando la jurisdicción del TC para resolver los eventuales conflictos entre el Estado y la Comunidad Foral, alegando que ello no deriva de la identidad jurídica entre la Comunidad Foral y las Comunidades Autónomas, sino del art. 37 de la LORAFNA²² y del principio de respeto a la unidad constitucional²³.

En los primeros momentos, el TC parece vacilar sobre la consideración de Navarra y prueba de ello es su Sentencia 28/1984, de 28 de febrero, donde no alude a la consideración de Comunidad Autónoma, aunque tampoco se pronuncie sobre la naturaleza jurídica²⁴. No obstante, creemos que el tema se zanja con la STC 94/1985, de 29 de julio, donde se resuelve un conflicto positivo de competencias planteado por la Comunidad Foral frente a la CAPV en relación con la inclusión en el escudo vasco de las cadenas de Navarra²⁵

²¹ La reacción de la Diputación Foral de Navarra a la STC 16/1984 se plasmó en una Exposición elevada al TC donde expresaba sus discrepancias. Una síntesis puede verse en DEL BURGO TAJADURA, J. I., *Curso de Derecho Foral Público*, op. cit., pp. 265-266; teniendo en cuenta que el ponente fue el autor citado, los argumentos eran previsibles: a) Navarra no era una Comunidad Autónoma; b) mediante el Amejoramiento no ha accedido a la autonomía sino que ha integrado en su régimen foral una serie de competencias ejercidas por el Estado que no pueden considerarse inherentes a la unidad constitucional; c) que no cabe sostener que la LORAFNA es la norma institucional básica de la Comunidad Foral sino un hito más dentro del proceso histórico de configuración de la autonomía foral.

²² Dicho precepto dispone lo siguiente: «Las leyes forales únicamente estarán sujetas al control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional». Pero es que el Estado puede plantear conflictos de competencia e impugnar actos de la Comunidad Foral con rango inferior a la ley, pequeña omisión que el autor citado en la nota anterior olvida.

²³ Para Francisco TOMÁS Y VALIENTE: «Quizá pudiera especulativamente dudarse de la escrupulosa constitucionalidad del peculiar acceso de Navarra a su actual régimen autonómico; en cualquier caso, como nadie impugnó ante el Tribunal Constitucional ninguna de las normas que lo han desarrollado y como, obviamente, el Tribunal carece de iniciativa, esta es una cuestión opinable pero sin resolución jurídica posible» en «Tribunal Constitucional de España» en la obra colectiva *Tribunales constitucionales europeos y autonomías territoriales*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1985, pp. 133-224.

²⁴ En efecto, lo único extraíble a nuestros efectos de la STC es que «el Real Decreto de 26 de enero de 1979 corresponde a una fase inicial del mejoramiento que culmina en la LORAFNA»; deducir de esta frase que no es una Comunidad Autónoma y que influyó la Exposición dirigida por la Diputación Foral frente a la STC 16/1984 es pura especulación.

²⁵ En su FJ 6º señala lo siguiente: «Pero, como ha señalado este Tribunal Constitucional en Sentencia de 18 de diciembre de 1984 (conflicto positivo de competencia nº 568/1983), los derechos históricos de las Comunidades y Territorios Forales a que alude la mencionada disposición no pueden considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias, pues la propia disposición establece que la actualización se llevará a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Por ello la cuestión de fondo controvertida en el presente proceso viene a centrarse, en definitiva, en el análisis del contenido competencial del art. 4.2 de la Constitución.

En principio, las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas son las que derivan de los arts. 148 y 149 de la Constitución, según la vía de acceso a la autonomía seguida por la Comunidad. Ahora bien, aunque es cierto que tales preceptos constitucionales constituyen el marco

En todo caso, la fórmula del *Estado autonómico* es tan esotérica como la del *Estado integral* (expresión de la II República) y la diferencia entre nacionalidades y regiones, que debería haber conducido a un autonomismo asimétrico ha quedado tan diluida que no existen diferencias competenciales sustanciales entre ambas una vez que hayan accedido a la condición de Comunidad Autónoma que, reiteramos, es constitucionalmente contingente; la única diferencia visible es la vía de acceso, suponiendo que el constituyente quisiera reconocer a las primeras como aquellas que en el pasado plebiscitaron Estatutos de Autonomía, lo cual no es del todo correcto ya que se daría la paradoja de que excluiría a Navarra, que fue el último Reino en incorporarse a España. Incluso, mientras el concepto de nacionalidad es un verdadero abstruso desde el punto de vista jurídico (evidentemente en 1978 no se podía hablar de naciones, sin romper el consenso), el de regiones –al menos por referencia al sistema totalitario anterior– sí tenía un cierto contenido jurídico²⁶, si bien se puede argumentar que dicho contenido jurídico desapareció tras la derogación expresa de las Leyes Fundamentales.

Y ya, para rematar el desaguado del Título VIII de la CE, no se prevé el mecanismo de disolución de una Comunidad Autónoma, cosa que sí hacía la Constitución republicana. Centrándonos en nuestra colaboración –y dado que, financieramente ha sido bastante negativo para Navarra su constitución en Comunidad Foral, si bien tiene bastante culpa también el Convenio de 1990– la pregunta inevitable es como se revierte la situación, es decir, cómo podría volver a ser provincia foral, conservando sus derechos históricos, mejorándolos y, evidentemente, con un Convenio completamente distinto al que se desprende de la modificación operada por la Ley 25/2003, de 15 de julio. Pero evidentemente, son futuribles, difíciles de producirse, y no queremos especular sobre situaciones inciertas. Ciertamente, la única solución viable sería modificar el Amejoramiento por las vías en él previstas, eliminar las competencias autonómicas (que

básico de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el marco de referencia principal que han de tener en cuenta los Estatutos de Autonomía a la hora de determinar las competencias que asume cada Comunidad, no está excluido que algunas de éstas tengan su base en otros preceptos constitucionales. Así, el art. 147.2 d) de la Constitución, al referirse a las competencias contenidas en los Estatutos, no remite exclusivamente a las determinadas en el Título VIII, sino que lo hace, más amplia o genéricamente, al «marco establecido en la Constitución». Por otra parte, nada impide que la atribución constitucional de una determinada competencia como propia de alguna Comunidad Autónoma encierre también el reconocimiento de uno de los derechos históricos a que hace referencia la disposición adicional primera de la Norma Fundamental».

²⁶ De hecho, la única Comunidad Autónoma que se autotitula Región es Murcia, aunque hay otras que mencionan en su articulado esta definición; cfr. Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio. Por su parte Cantabria (Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre) se califica en el Preámbulo como «comunidad histórica» (sic) que se constituye (art. 1) en Comunidad Autónoma.

es lo único que se perdería²⁷) y mantener y mejorar los derechos históricos²⁸, partiendo de una premisa en cuya virtud corresponderían a Navarra todas las competencias que no fueran incompatibles con la unidad constitucional, en vez de caer en la trampa de enumerar competencias exclusivas, de desarrollo legislativo y de ejecución, porque ello supone someterse a las reglas de distribución de competencias contempladas en los arts. 148 y 149 de la CE.

II. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA Y DEL AMEJORAMIENTO DEL FUERO

Teniendo en cuenta los precedentes, el Amejoramiento presenta –en su redacción primigenia– varias expresiones y omisiones curiosas, que vamos a enumerar para, de ellas, extraer las conclusiones que procedan y efectuar las valoraciones actuales de los problemas detectados en el siguiente epígrafe.

En primer lugar, su Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, es la única que no señala que Navarra se constituye en Comunidad Foral, sino que en su art. 1 se proclama que «Navarra constituye una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias, indivisible, integrada en la Nación española y solidaria con todos sus pueblos». La primera pregunta que surge, inevitablemente, es si la Comunidad Foral preexiste a la CE, la cual se limita, meramente a actualizar sus derechos históricos o si, por el contrario, la Ley Orgánica de 1982 es constitutiva de la condición de Comunidad Foral²⁹. No vamos a aburrir al lector con discusiones semánticas pero la posición invariablemente sostenida por los sucesivos Gobiernos de Navarra (en especial, en sus argumentaciones ante el TC) es que Navarra preexiste a la CE (de ahí que sea y no se constituya en Comunidad Foral) y que, básicamente, no puede equipararse al resto de las Comunidades Autónomas. Esta posición ha sido atemperada últimamente a la

²⁷ Resulta paradójico que el País Vasco, que no es sino una confederación de territorios históricos, al menos desde el punto de vista financiero e incluso institucional, no haya modificado su Estatuto de Autonomía de 1979 ni haya asumido todas las competencias que en él se reconocen. Con independencia de cuestiones políticas (que las ha habido) lo cierto es que, en ocasiones, se rechazó el traspaso de competencias por parte del Gobierno vasco, porque, dicho en román paladino, era más onerosa su asunción en los términos en que se planteaban por el Estado.

²⁸ Reiteramos que, para mejorar y actualizar los derechos históricos no era menester constituirse en «Comunidad Autónoma singular», por parafrasear a RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989.

²⁹ Para PÉREZ CALVO, A. y RAZQUIN LIZARRAGA, M., *Manual de Derecho Público*, op. cit., «se trata de una Comunidad Foral, lo que constituye una categoría amparada en la Disposición Adicional Primera CE y que recoge la modalidad histórica de articulación de Navarra en el seno de España», p. 83.

vista de las SSTC 208/2012, de 14 de noviembre, 110/2014, de 26 de junio y 171/2014, de 23 de octubre, que reseñaremos oportunamente³⁰, por la trascendencia que tienen al tratar a Navarra como una Comunidad no ya sólo autónoma sino, además, de régimen común, al sentar la aplicación –en determinados tributos– de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en detrimento del Convenio Económico (en los dos primeros supuestos) o la normativa estatal sobre endeudamiento local en la última de las citadas.

Sin embargo, resulta interesante leer el Preámbulo del Amejoramiento (muy breve) porque de él se pueden extraer conclusiones trascendentes. En concreto, cuando señala que

«Navarra se incorporó³¹ al proceso histórico de formación de la unidad nacional española manteniendo su condición de Reino, con la que vivió, junto con otros pueblos, la gran empresa de España.

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

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

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

La conexión que se establece entre derechos originarios e históricos y conservación del régimen foral pertenece más bien a los historiadores, aunque, como veremos, reaparece en el articulado del Amejoramiento, mediante una fórmula similar, aunque no exactamente igual, a la del EAPV.

³⁰ Un tratamiento *in extenso* de ambas sentencias puede encontrarse en DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, La aplicación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas a las Haciendas Forales. En AA.VV. *La distribución del poder financiero en España*, Madrid: Marcial Pons, 2014, pp. 579-610.

³¹ La incorporación no fue tan *pacífica* como se sostiene desde la doctrina oficial. Pero no vamos a caer en la tentación de determinar si puede incorporación voluntaria o anexión por la fuerza de las armas.

En todo caso, la actualización de los derechos históricos de Navarra se produce a través del Amejoramiento que, materialmente, es un Estatuto de Autonomía *especial o singular*, no in se, sino por el hecho de unir a las competencias derivadas de los derechos históricos (teniendo presente que no son un título autónomo del que puedan deducirse, sin más, competencias específicas, conforme doctrina constante del TC) las competencias de las Comunidades Autónomas de régimen común, verdadero error de los muñidores del Amejoramiento porque ha dado pie al TC a introducir la legislación básica estatal en relación con las mismas. De forma muy sintética y sometida a precisiones, Navarra es, cuanto menos, un híbrido entre territorio foral y Comunidad Autónoma, lo cual ha dado pie a introducir dos bloques de constitucionalidad distintos a la hora de enjuiciar las normas del Parlamento Foral (y, en menor medida, los Decretos Forales).

No tiene desperdicio –desde el punto de vista formal– el último apartado del Preámbulo que intenta explicar por qué el Amejoramiento ha de llevarse a cabo mediante una Ley Orgánica; en concreto y pedimos perdón por citar literalmente normas fácilmente accesibles, dicho apartado dispone lo siguiente: «Es, pues, rango propio del Régimen Foral navarro, amparado por la Constitución que, previamente a la decisión de las Cortes Generales, órgano del Estado en el que se encarna la soberanía indivisible del pueblo español, la representación de la Administración del Estado y la de la Diputación Foral de Navarra, acuerden la reforma y modernización de dicho Régimen. Dada la naturaleza y alcance del amejoramiento acordado entre ambas representaciones, resulta constitucionalmente necesario que el Gobierno, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, formalice el pacto con rango y carácter de proyecto de Ley Orgánica y lo remita a las Cortes Generales para que éstas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico español como tal Ley Orgánica».

¿Por qué era necesaria una Ley Orgánica para mejorar el acuerdo o pacto entrantambas Administraciones? Quizá, porque la Comunidad Foral no era un ente preexistente, reiteramos, sino que pasa a ser una Comunidad Autónoma especial, singular o específica donde –esto se silencia– lo relevante era dicha condición, con independencia de que a la misma se le anudaran los derechos históricos de Navarra³². Desde el punto de vista estatal y a la vista del art. 81.1 de la CE, es evidente que, dado el carácter tasado de las materias sometidas a ley orgánica, y dejando aparte el *curioso* procedimiento de acceso a la condición de

³² Para PÉREZ CALVO, A. y RAZQUIN LIZARRAGA, M., *Manual de Derecho Público*, op. cit., pp. 60-61 se trata de un Estatuto de Autonomía paccionado que recoge y actualiza un régimen foral que la CE ampara y respeta.

Comunidad Foral, el Amejoramiento se incorpora al ordenamiento estatal como un Estatuto de Autonomía³³, como lo demuestra su procedimiento de reforma (foral pero dudosamente democrático) y otras instituciones comunes. Porque si no fuera un *Estatuto de Autonomía especial* (por la incorporación, mejoramiento y reintegración de los derechos históricos) no sería menester que el pacto o acuerdo fuese ratificado mediante Ley Orgánica, siempre desde la perspectiva del Estado³⁴.

En segundo lugar, y basta repasar el Amejoramiento, hay contados preceptos (en la redacción originaria y salvo error por nuestra parte) donde se hable de Comunidad Foral de Navarra, en concreto el art. 2.1 (que confunde el titular de los derechos históricos deducibles de la CE³⁵, salvo que se entienda como una novación subjetiva reversible del mismo); el art. 4, intrascendente, puesto que se refiere a las merindades que componen la Comunidad, los arts. 41 y 42, el art. 56 y el art. 62. Evidentemente, la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, ha ampliado estos supuestos y ya habla de Comunidad Foral en los preceptos modificados. Este exordio sirve para determinar si hay algún criterio en el Amejoramiento donde la distinción entre Navarra y Comunidad Foral tenga alguna utilidad, para diferenciar entre derechos históricos y competencias autonómicas, aun admitiendo la crítica de la necesaria novación subjetiva de la titular constitucional de los primeros en la segunda (ente contingente).

En una correcta técnica legislativa, la titularidad de Navarra correspondería a los derechos históricos en tanto que cuando se habla de Comunidad Foral de Navarra se debería hacer referencia a las competencias autonómicas, lo cual facilitaría mucho la interpretación del Amejoramiento. Pues bien, *lasciate ogni*

³³ «Esta Ley Orgánica, que equivale al Estatuto de Autonomía de esta Comunidad, fue elaborada sin someterse a ningún modelo de procedimiento previsto para los demás tipos de Estatuto y, del mismo modo, sus contenidos superan en algunos aspectos, las previsiones del Título VIII de la Constitución (régimen local –art. 46– y régimen de funcionarios –art. 49.1.b) – entre otros». PÉREZ CALVO, A. y RAZQUIN LIZARRAGA, M., *Manual de Derecho Público*, op. cit., p. 44.

³⁴ Para DEL BURGO TAJADURA, J. I., *Curso de Derecho Foral Público*, op. cit., pág. 271, la razón de ser de la aprobación del Amejoramiento mediante Ley Orgánica no está en el art. 81 sino en el art. 150.2 de la CE, tesis que no atisbamos a comprender porque dicho precepto habla de la transferencia de competencias estatales a las Comunidades Autónomas, con lo que no se puede sostener que Navarra no es una Comunidad Autónoma y, al mismo tiempo, apelar a un precepto pensado para éstas.

³⁵ «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 1º de su Disposición adicional primera». No es por ser reiterativo o cansino pero los derechos históricos no son la de la Comunidad Foral sino de Navarra, de forma que si desapareciera el sujeto, ello no supondría la abolición de los mismos. Dicho en otros términos, la Comunidad Foral es un ente contingente, mientras que Navarra es un ente preexistente, utilizando ambos adjetivos siempre en relación con la CE de 1978.

speranza que diría Dante Alighieri, porque no llegaremos a ninguna conclusión válida por este camino de delimitación subjetiva. *Ad exemplum*, hay preceptos en el Amejoramiento donde se alude a que en virtud de su régimen foral (derechos históricos) Navarra tiene competencias en determinadas materias (por ejemplo, art. 49 de la LORAFNA), en tanto que en otras (por ejemplo, Derecho Civil Foral) se habla de que Navarra tiene competencias exclusivas (art. 48) y tras una investigación histórica cabe suponer que dichas competencias lo son, precisamente, en virtud de su régimen foral. Y ya, determinar las competencias autonómicas o no históricas constituye una tarea hercúlea, donde la hermenéutica ha de mezclarse con la historia para tratar de determinar el origen de las mismas.

Los dos primeros capítulos del Título II del Amejoramiento hacen una enumeración de las *facultades y competencias*³⁶ (sic) de Navarra, sin que desde la LORAFNA se ordene correctamente la diferenciación entre unas y otras. Ítem más, en ocasiones habla también de *potestades*, si bien lo hace, generalmente, para ordenar las fuentes de producción normativa. Si atendemos al art. 39, encontramos cuatro bloques diferenciados³⁷:

a) Las facultades y competencias que actualmente ejerce, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias. Estas podrían ser las competencias históricas de Navarra, para cuyo reconocimiento (obsérvese el adverbio actualmente) no hubiera sido necesario acceder a la condición de Comunidad Foral.

b) Las facultades y competencias que expresamente se le integran por la presente Ley Orgánica. Amén de que no aparecen desagregadas explícitamente en el Amejoramiento y, por tanto, hay recurrir a la hermenéutica, este segundo

³⁶ Como peculiaridad del Amejoramiento, frente a otros Estatutos de Autonomía, en ocasiones diferencia entre competencias plenas y competencias exclusivas (vid, *ad exemplum*, los arts. 47 y 48 respectivamente), aunque la diferenciación se puede reconducir desde una lectura de la LORAFNA. En el caso de competencias exclusivas (art. 40) corresponde a la Comunidad Foral las siguientes potestades:

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

Aquí si tiene sentido la referencia a la Comunidad Foral, puesto que sólo el Estado y las Comunidades Autónomas tienen competencia legislativa, no así los territorios forales, en especial los históricos del País Vasco, con independencia de que, por ejemplo, sus normas tributarias sean, materialmente, leyes, aunque formalmente tengan naturaleza reglamentaria.

³⁷ Es curioso que el art. 39 se refiera a Navarra, mientras contiene una norma de reenvío al art. 2 que se refiere a la Comunidad Foral de Navarra, lo cual demuestra que el Amejoramiento no tiene muy claro ambos sujetos, que no son exactamente iguales.

bloque plantea problemas de determinación que habrá que resolver, en ocasiones, por vía negativa. Así, en primer lugar, no puede referirse a las facultades y competencias autonómicas, puesto que éstas, como veremos, se explicitan en otro apartado del precepto que venimos comentando. En segundo lugar, y operando por exclusión, tampoco pueden ser las competencias históricas que, a la fecha de entrada en vigor del Amejoramiento, venía ejerciendo, puesto que estas también aparecen enumeradas de forma separada. En tercer lugar, obsérvese que habla el precepto de integración, no de reintegración (como se autotitula la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto), lo cual debe tener alguna trascendencia puesto que la semántica no es neutral en el mundo jurídico³⁸; no obstante y sin perjuicio de hacer alguna acotación, no sabemos exactamente a la vista del Título II del Amejoramiento qué es en concreto lo que se integra. Si no son competencias históricas ni autonómicas (por simplificar los adjetivos), en base a los argumentos empleados anteriormente, ¿se está refiriendo a competencias ejercidas antes de 1841, en cuyo caso se integrarían a Navarra, no a la Comunidad Foral y sería más procedente hablar de reintegración? Difícil panorama se nos presenta a la vista del Amejoramiento, porque no sabemos que competencias se integran a su través, aunque en una exégesis de los distintos preceptos del Título II quizá podamos encontrar una solución que, en todo caso, pasaría por una investigación histórica, para ver qué es exactamente lo que se (re)integra³⁹.

c) Las facultades y competencias que la legislación del Estado atribuya, transfiera o delegue, con carácter general, a las Comunidades Autónomas o a las Provincias. Aquí, también por simplificar mucho y en contraposición a las competencias históricas, encontramos las competencias autonómicas (dejemos de lado las provinciales), constituyendo este precepto el verdadero caballo de Troya a cuyo través ha entrado el TC a aplicar legislación autonómica de régimen común a Navarra, en especial en lo que atañe al régimen tributario privativo derivado del régimen de Convenio Económico, contemplado en el art. 45 del

³⁸ Si bien como señalara Lewis Carroll en *Alicia en el País de las Maravillas*, «lo importante no es el significado de las palabras, lo importante es saber quien manda».

³⁹ No nos sirve enteramente el art. 53 del Amejoramiento, relativo a sanidad interior e higiene donde se le reconocen a Navarra las competencias que actualmente ostenta y además, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado. Aquí no se está integrando nada sino que a la competencia histórica se añade una competencia autonómica no exclusiva, en los términos que veremos en el texto principal. Tampoco el art. 51, relativo a la Policía Foral que, originariamente, era una policía de carreteras, lato sensu, a la par que vigilaba los impuestos provinciales, tal y como se crea por el Gobierno de Navarra el 30 de octubre de 1928. Consciente de lo absurdo de compatibilizar ambas funciones, las facultades impositivas fueron eliminadas por Acuerdo de la propia Diputación Foral de Navarra de 11 de diciembre de 1951.

Amejoramiento. A fuer de sintetizar mucho la cuestión, y ello es patente en la STC 208/2012, de 14 de noviembre, el argumento de la mayoría del alto tribunal es el siguiente: si la Comunidad Foral de Navarra establece un impuesto en su condición de Comunidad Autónoma se aplica, no el Convenio, sino la LOFCA, es decir, la legislación de régimen común, entendiendo que el Convenio sólo se aplica a Navarra-territorio foral⁴⁰ o, mejor expresado, a los tributos convenidos de Navarra.

La expresión *con carácter general* puede dar lugar a equívocos, a cuyo través cabría pensar que las competencias autonómicas de la Comunidad Foral (y aquí tiene pleno sentido la expresión, puesto que sin su transformación en este ente territorial contingente no hubiera sido posible la asunción de las mismas) son idénticas a las del resto de las Comunidades Autónomas. En realidad, la Comunidad Foral tiene las competencias autonómicas que, *expressis verbis y nominatim*, le atribuye el Amejoramiento; por otro lado, en el caso de delegación, cabe suponer que el legislador de 1982 estaba pensando en el art. 150 de la CE, pero, operando con precisión, dentro de este precepto caben dos supuestos: en primer lugar, la atribución de dictar normas legislativas en materias de *competencia estatal*. Aquí la atribución, mediante las denominadas leyes-marco, puede serlo a todas o a algunas de las Comunidades Autónomas; lo que queremos decir, brevemente, es que no cabe invocar el carácter general que utiliza el Amejoramiento para pretender que si se atribuye una competencia estatal a Catalunya (por ejemplo), la Comunidad Foral de Navarra pueda invocar el precepto que comentamos para pretender la atribución de esta competencia, sino que necesita una ley-marco específica. El segundo supuesto que entra en este precepto es la transferencia o delegación de facultades correspondientes a materias de *titularidad estatal*, que, por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. Amén de las diferencias entre competencia estatal y titularidad estatal, lo cierto es que, también en este segundo supuesto se exigiría una ley orgánica específica para la Comunidad Foral de Navarra.

d) Corresponderán, asimismo a Navarra todas aquellas facultades y competencias no comprendidas en el apartado anterior (para el lector los tres apar-

⁴⁰ La cuestión no es tan simple como aparece en el texto principal, porque la STC citada se refiere a un tributo creado en 2001, antes de la modificación del Convenio en 2003, que acota los límites para el establecimiento de tributos propios distintos de los convenidos, sin que en ningún momento a partir de ese instante quede duda alguna sobre la inaplicabilidad de la LOFCA; por eso es más peligrosa, si cabe, la STC 110/2014, de 26 de junio. Con ello no queremos significar que la LOFCA fuera aplicable en 2001, pero de la consideración desde 1984 por el TC de Navarra como una Comunidad Autónoma *especial* vienen estas consecuencias. Y, por cierto, se puede mantener esta consideración de Navarra y defender, al mismo tiempo, la inaplicación de la LOFCA.

tados anteriores, que conforman el art. 39.1) que, a iniciativa de la Diputación Foral, le atribuya, transfiera o delegue el Estado, con posterioridad a la entrada en vigor de la presente ley. El art. 39.2 del Amejoramiento contiene esta curiosa norma de la que, por razones de técnica jurídica, sobra el apartado final, puesto que, evidentemente, la atribución, transferencia o delegación sólo puede producirse después de la entrada en vigor de la LORAFNA. Pero prescindiendo de lo elemental y superfluo, cabe determinar si ello supone un plus competencial de Navarra o deriva de su naturaleza foral. Si el art. 39.1 comprende las competencias históricas, reintegradas, autonómicas y transferidas o delegadas, ¿qué sentido tiene el precepto? El único que le vemos es la iniciativa de la Diputación Foral para comenzar el proceso, ya que, fuera de ello, mucho nos tememos que habrá de seguirse el procedimiento del art. 150 de la CE, puesto que el Estado no puede operar jurídicamente de forma distinta.

Hecha esta delimitación de las facultades y competencias de Navarra, hay que añadir (aunque lo hayamos hecho en una nota a pie de página anteriormente) la cuestión de las potestades, que se refieren a la producción normativa y a la actuación administrativa. En este sentido en las materias de competencia exclusiva de Navarra, la potestad normativa –legislativa y reglamentaria– y la revisora (salvo la jurisdiccional) corresponden a la Comunidad Foral y el Derecho navarro será aplicable con preferencia a cualquier otro, sentándose, no obstante, la supletoriedad del Derecho estatal en caso de ausencia de Derecho propio en dichas materias⁴¹. Aquí hay que tener cuidado en no confundir materias de competencia exclusiva con competencias históricas, pues si bien éstas lo son, también se insertan en este marco las competencias autonómicas donde el Amejoramiento –sobre la base del juego de los arts. 148 y 149 de la CE– haya atribuido a la Comunidad Foral las meritadas competencias exclusivas (un ejemplo claro sería el art. 44 de la LORAFNA). No obstante, generalmente, cuando el Amejoramiento hace referencia a competencias exclusivas siempre introduce la cuña de «en virtud de su régimen foral», lo cual sirve de criterio orientativo. En cualquier caso, obsérvese que la potestad legislativa de Navarra le viene dada por su condición de Comunidad Autónoma, puesto que sólo éstas y el Estado puedan dictar normas primarias del ordenamiento; o, dicho en otros términos,

⁴¹ Como nota curiosa, el art. 40 del Amejoramiento, que hemos resumido en el párrafo del texto principal, añade una norma específica relativa al Derecho Civil Foral, donde se estará a lo dispuesto en el artículo 48, precepto que, simplemente, se limita –tras recordar que Navarra tiene competencia exclusiva sobre el mismo– a señalar que la conservación, modificación y desarrollo de la vigente Compilación del Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra se llevará a cabo, en su caso, mediante ley foral. Esta norma sólo puede entenderse, en el tiempo, como una facultad a Navarra que cohonesto la Disposición Adicional 1ª con el art. 149.1.8º de la CE. Actualmente, por ejemplo, la modificación del Estatuto catalán en 2006 permite lo mismo en esta Comunidad respecto del Derecho Civil propio.

si no fuera una Comunidad Autónoma singular o especial, ¿nos puede explicar algún ilustre jurista navarro de donde le vendría la potestad para dictar leyes?

En el caso de materias cuya competencia no sea exclusiva de Navarra, el art. 41 del Amejoramiento –poniendo como ejemplo las contempladas en el art. 57 y las que con igual carácter se regulan en otros artículos de la LORAFNA–, las potestades de la Comunidad Foral se ciñen al desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria, administrativa no normativa (incluida la inspección) y revisora (salvo la vía jurisdiccional).

En el caso de competencias plenas (básicamente ceñidas a la enseñanza, de conformidad con el art. 47 del Amejoramiento), habrá que estar a lo dispuesto en el precepto correspondiente y, supletoriamente, entender que se ostentan las facultades previstas para las competencias no exclusivas. Por último, las competencias de ejecución (por ejemplo, art. 58) no tienen ninguna especialidad respecto del régimen común de las Comunidades Autónomas.

Antes de entrar en la naturaleza jurídica de la Comunidad Foral de Navarra, dos preceptos que, simplemente, vamos a reseñar; en primer lugar, la Disposición Adicional Tercera –que permite sostener, parcialmente, la tesis de la novación subjetiva entre Navarra y la Comunidad Foral– en cuya virtud «La Comunidad Foral de Navarra se subrogará en todos los derechos y obligaciones de la actual Diputación Foral, en cuanto Corporación Local»⁴².

Evidentemente, la transformación en Comunidad Foral uniprovincial implica la desaparición de la *provincia foral* y de ahí la necesidad del precepto que lo explicita. Pero, de consuno con lo señalado en páginas anteriores, la transformación en Comunidad Foral implica una simbiosis entre competencias históricas, competencias integradas (seguimos sin saber cuáles en concreto) y competencias autonómicas (incluyendo en esta categoría las exclusivas, las plenas, las de ejecución, las delegadas y las transferidas).

Igualmente hemos de referirnos a la Disposición Adicional Primera del Amejoramiento (y el orden que hemos seguido es a propósito) en cuya virtud «La aceptación del régimen establecido en la presente Ley Orgánica no implica renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra, cuya incorporación al ordenamiento jurídico se llevará a cabo, en su caso, conforme a lo establecido en el artículo 71»⁴³. Precepto este

⁴² Eso es, precisamente, lo que era Navarra antes de la CE de 1978, bajo el régimen de las leyes fundamentales. El concepto de Comunidad Autónoma (Foral o como se le quiera llamar, es indiferente a nuestros propósitos) es un concepto constitucional.

⁴³ La norma navarra pretende ser un trasunto de la Disposición Adicional Única del EAPV de 1979 que dispone lo siguiente: «La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Esta-

último que hace referencia al procedimiento de reforma del Amejoramiento y que, formalmente, difiere –con grave déficit democrático, como veremos in extenso⁴⁴– de lo establecido en otros Estatutos de Autonomía, pese a la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre⁴⁵.

A nuestro juicio, el déficit democrático es doble: por un lado, no se permite que la iniciativa de reforma pueda partir, aun con mayoría cualificada, del Parlamento de Navarra, y, por otro, no se prevé el sometimiento a referéndum, siguiendo la *tradición* de 1982. Y, desde luego, no creemos que la tradición y la naturaleza jurídica del régimen foral (art. 71.1) constituyan fundamento sufi-

tuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico». No obstante, si se confrontan ambos preceptos, se observa una diferencia –entre otras– interesante y consistente en que el Amejoramiento no habla del régimen de autonomía –sino que utiliza la expresión «el régimen establecido en la presente Ley Orgánica»– como materialmente constitutivo de la LORAFNA, lo cual tiene su lógica desde posiciones foralistas. En el caso de Euzkadi, es evidente que, *ex necesse*, la integración de los territorios históricos sólo puede llevarse a cabo mediante la constitución en Comunidad Autónoma.

⁴⁴ El Amejoramiento en un Estado democrático debería ser compatible con la participación de los ciudadanos; amén del caso catalán y el referéndum de 2006, véase, *ad exemplum*, el procedimiento de reforma ordinaria (hay otro procedimiento simplificado) del Estatuto andaluz (tras la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) previsto en el art. 248 que dispone lo siguiente:

- «1. La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:
- a) La iniciativa de la reforma corresponderá al Gobierno o al Parlamento de Andalucía, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, o a las Cortes Generales.
 - b) La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación del Parlamento de Andalucía por mayoría de dos tercios, la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica y, finalmente, el referéndum positivo de los electores andaluces y andaluzas.
2. Si la propuesta de reforma no es aprobada por el Parlamento o por las Cortes Generales, o no es confirmada mediante referéndum del cuerpo electoral, no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación del Parlamento hasta que haya transcurrido un año.
3. La Junta de Andalucía someterá a referéndum la reforma en el plazo máximo de seis meses, una vez sea ratificada mediante ley orgánica por las Cortes Generales que llevará implícita la autorización de la consulta».

⁴⁵ Incluso el EAPV (no modificado desde 1979) entiende mejor que el Amejoramiento navarro la necesaria convivencia entre derechos históricos (si bien estos corresponden a los territorios históricos que componen Euzkadi) y democracia, al disponer en su art. 46.1 lo siguiente:

- «1. La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:
- a) La iniciativa corresponderá al Parlamento Vasco, a propuesta de una quinta parte de sus componentes, al Gobierno Vasco o a las Cortes Generales del Estado Español.
 - b) La propuesta habrá de ser aprobada por el Parlamento Vasco por mayoría absoluta.
 - c) Requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes Generales del Estado mediante Ley Orgánica.
 - d) Finalmente precisará la aprobación de los electores mediante referéndum».

ciente para negarse a ambas propuestas⁴⁶. Pero no se preocupe el lector interesado, que lo mismo sucede en el instituto jurídico por excelencia de la foralidad navarra, como es el Convenio Económico, donde las negociaciones son entre los respectivos ejecutivos y donde el Parlamento de Navarra (y las Cortes Generales) sólo pueden votar afirmativa o negativamente al artículo único de la Ley (puesto que el Convenio, stricto sensu, es un Anexo a la misma)⁴⁷.

Con estos mimbres, extraídos del Amejoramiento, estamos en condiciones de afrontar la cuestión principal de este epígrafe, consistente en determinar, jurídicamente, que es la Comunidad Foral de Navarra⁴⁸ dentro del entramado institucional español. Ya hemos visto como la STC 16/1984 tipificaba a la Comunidad Foral de Navarra, pero ello no empece que, amén de otras sentencias que citaremos, haya que considerar, *ex Constitutione*, que, infraordenadas al Estado, sólo caben las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales, con la particularidad, ya reseñada, de que las primeras son entes contingentes, o dicho en otros términos, no era obligatorio en 1978 que las provincias⁴⁹ (solas o en compañía de otras que reuniesen elementos comunes) se constituyesen o se integrasen en Comunidades Autónomas. El hecho de que nuestra posición sea nítida no empece la existencia de consideraciones contrarias y una jurisprudencia reciente del TC que pone en tela de juicio la foralidad navarra.

A nuestro juicio, la Comunidad Foral de Navarra es materialmente un ente territorial donde se produce una simbiosis entre los derechos históricos de Navarra y las competencias autonómicas que asume en virtud de las reglas de los arts. 148 y 149 de la CE. Esto es lo que le confiere su carácter especial (llámesele foral, si se quiere o *específico* como señala el TC en su sentencia

⁴⁶ No obstante, el procedimiento no es, en sí mismo inconstitucional, puesto que el art. 147.3 de la CE señala que la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos, requiriendo, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica. De tal manera que el procedimiento especial y poco democrático, no es obstáculo para que desde la perspectiva estatal se considere a Navarra como una Comunidad Autónoma, con todas las especialidades que se quieran y la integración de los derechos históricos preexistentes en la misma.

⁴⁷ Técnicamente, el Parlamento de Navarra no vota ninguna ley, sino el acuerdo al que hayan llegado los respectivos poderes ejecutivos de Navarra y del Estado.

⁴⁸ Como mera curiosidad, de los debates parlamentarios y de los acuerdos precedentes de la Diputación Foral, así como de las negociaciones con el Estado no se deduce claramente por qué se le denomina Comunidad Foral de Navarra, curiosidad resaltada por DEL BURGO TAJADURA, J. I., *Curso de Derecho Foral Público*, *op. cit.*

⁴⁹ Dejamos al margen el caso de Ceuta y Melilla, que eran ciudades, no provincias, y donde la constitución en Comunidades Autónomas parte de sus respectivos ayuntamientos, conforme lo dispuesto en la Disposición Transitoria Quinta de la CE, siguiendo el procedimiento del art. 144 de la misma. Curiosamente, no son stricto sensu, Comunidades Autónomas sino Ciudades con Estatuto de Autonomía, pero esto es irrelevante a nuestros efectos.

110/2014) respecto del resto de las Comunidades Autónomas. Y la Comunidad Foral de Navarra es la sucesora *contingente* de los derechos históricos de Navarra, de tal manera que si aquella desapareciera o se integrara en la CAPV, éstos revertirían a la provincia foral. Se ha querido ver alguna especialidad en el art. 71.1 del Amejoramiento⁵⁰, pero lo cierto es que, formalmente, no hay ningún Estatuto de Autonomía que pueda ser modificado unilateralmente por una de las partes (Estado o Comunidad Autónoma). La simbiosis entre derechos históricos y competencias autonómicas provoca un problema de indudable calado cuando se impugnan normas navarras ante el TC, ya que habrá que determinar si la norma en cuestión desarrolla derechos históricos o competencias autonómicas puesto que, según sea uno u otro el caso, el «bloque de la constitucionalidad»⁵¹ que sirve de parámetro enjuiciador puede ser distinto, lo cual se ha demostrado hartamente peligroso en el plano tributario y, en este punto, sin ningún género de dudas, la razón asiste a Navarra, dicho sea con todo el respeto al TC.

Y ya, si nos situamos en el plano formal y desde una perspectiva constitucional, el Amejoramiento es un Estatuto de Autonomía peculiar, conclusión a la que se llega por una vía elemental extraíble del art. 81.1 de la CE, donde se contienen las materias reservadas a ley orgánica, entre las cuales se encuentran la aprobación de los Estatutos de Autonomía. O, planteado *sensu contrario*, si el Amejoramiento no fuera un Estatuto de Autonomía –con todas las especialidades que hemos reseñado– ¿por qué su aprobación y su única reforma han sido llevadas a cabo mediante Ley Orgánica? ¿Hubiera bastado una ley ordinaria para actualizar, ex Disposición Adicional 1ª el régimen foral navarro?

Si examinamos someramente la jurisprudencia constitucional, comprobamos cómo la trascendental STC 140/1990, de 20 de septiembre, señala (FJ 3º) que «No cabe duda que respecto de Navarra dicha actualización de los derechos históricos se ha llevado a cabo mediante la LORAFNA (arts. 2 y 39 LORAFNA), de manera que las competencias que tengan su origen en un derecho histórico corresponderán a la Comunidad Foral en los términos que haya precisado la LORAFNA, dentro del marco de la Constitución. Ello significa, como ha reconocido la STC 94/1985, fundamento jurídico 6º, que la atribución por los

⁵⁰ «Dada la naturaleza jurídica del régimen foral, el Amejoramiento al que se refiere la presente Ley Orgánica es inmodificable unilateralmente».

⁵¹ Dado que, por razones de espacio, no podemos tratar todas y cada una las sentencias del TC que se han referido a Navarra, destacaremos sólo las más importantes; y así en la STC 86/1988, de 3 de mayo, aludiendo a la necesaria *investigación histórica* para determinar las competencias históricas –perdón por la redundancia– de la Comunidad Foral (ya señalada en la STC 11/1984, de 2 de febrero) se señala «que las facultades y competencias «históricas» no contrarían, ni son reducidas, por la distribución de competencias normativas y resultantes de la Constitución y la LORAFNA, entre el Estado y la Comunidad Foral».

Estatutos de Autonomía, en este caso, por la LORAFNA, de una determinada competencia supone en ocasiones el reconocimiento y actualización de un derecho histórico. A continuación, perfila el concepto de derecho histórico (FJ 4º) señalando que El concepto de derecho histórico empleado por la disposición adicional primera de la Constitución y la LORAFNA apela, entre otras cosas, a un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma continuada por la Institución Foral y reconocido por el Estado. La determinación del contenido de un derecho histórico, como ha señalado el Tribunal en varias ocasiones, puede exigir una investigación histórica (SSTC 11/1984; 86/1988, fundamento jurídico 4º), por lo que la representación del Gobierno de Navarra basa la defensa de su competencia en la aportación de una serie de referencias en apoyo, tanto del ejercicio efectivo de dicha competencia, como de su reconocimiento por el Estado».

No nos interesa tanto de esta sentencia el origen del problema (las competencias navarras en materia de funcionarios públicos), como el hecho de la necesidad de realizar un profundo y riguroso análisis histórico para determinar la competencia de la Comunidad Foral en la materia controvertida, así como el hecho relevante de que el reconocimiento de una determinada competencia en el marco de un Estatuto de Autonomía (sic, aunque conociendo al ponente es intrascendente la no adición del adjetivo *específico*, usualmente empleado por el TC⁵²) puede suponer la actualización de un derecho histórico⁵³.

Aunque no se refiera estrictamente a temas de foralidad/autonomía ni coadyuve a determinar la naturaleza jurídica del Amejoramiento, pero sí atañe a la Comunidad Foral de Navarra (posteriormente la doctrina sentada se extendería a otras Comunidades Autónomas), hay que citar la afirmación sentada en la STC 116/1994, de 18 de abril, en cuya virtud «de su dicción literal se desprende, pues, con toda claridad que las reglas contenidas en el art. 134 de la CE tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, en concreto, de una fuente normativa del Estado, entendido este último término en sentido estricto, es decir, como sinónimo de organización central o general del Estado».

Aquí el problema radica en determinar si la regulación del Presupuesto (origen del Estado democrático) contenida en la CE es o no aplicable a las Comunidades Autónomas, sin que la Comunidad Foral pudiera invocar ningún derecho histórico y ni siquiera el Convenio Económico, que no regula esta cuestión. Pero curiosamente, y aunque discrepemos radicalmente de la afirmación

⁵² Y compruébese también como en esta sentencia, para referirse a la Navarra preconstitucional, se habla de «institución foral» (sic).

⁵³ Si bien, no obstante, los derechos históricos no pueden confundirse con derechos adquiridos, como señalara tempranamente la STC 27/1981, de 20 de julio.

del TC, sí contiene una precisión importante a la vista de la evolución posterior de su jurisprudencia en materia financiera, al señalar la inaplicación de la LOFCA a la Comunidad Foral de Navarra, en virtud de lo previsto en su Disposición Adicional Segunda. En cuanto a la discrepancia, conviene leer el voto particular del Magistrado Rodríguez-Bereijo⁵⁴, que suscribimos plenamente y sobre el cual se puede invocar la teoría general del Derecho y, en especial, el sistema de producción de normas consagrado en la CE⁵⁵.

Otra sentencia, particularmente interesante, porque en el supuesto fáctico se produce una concurrencia de derechos históricos y de competencias estatales en materia de funcionarios al servicio de la Comunidad Foral de Navarra, es la 148/2006, de 11 de mayo. El problema parte de determinar si los derechos históricos en materia funcional determinan y/o pueden extenderse a establecer unas medidas de contención salarial que se aparten de la normativa básica del Estado, dirigida al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. En este punto, muy brevemente expuesto, y frente a lo dispuesto en la STC 140/1990 (citada previamente), el alto intérprete de la CE señala (sin invocar, por ejemplo, el *bundstreue*, o principio de lealtad federal, muy utilizado por el Tribunal Constitucional alemán) que «en el presente caso, no es posible, en cambio, reivindicar una flexibilización de la vinculación a los límites retributivos establecidos por la Ley de presupuestos generales del Estado para 1997 a partir del art. 49.1 b). LORAFNA. En primer lugar, porque dichos límites tienen su fundamento competencial, como se ha señalado anteriormente, en los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, y no en el art. 149.1.18 CE. Pero incluso en el su-

⁵⁴ Señala, entre otras cosas, «las consecuencias negativas de la doctrina sentada por la Sentencia son todavía más graves en aquellas Comunidades Autónomas como la Comunidad Foral de Navarra que, por su peculiar sistema de Convenio Económico ostentan una autonomía financiera y un poder tributario propio mucho más amplio que el de las Comunidades de régimen general o común, al disponer de amplias facultades para establecer, mantener y regular su propio régimen tributario sin más cortapisas o limitaciones que el respeto de los criterios generales de armonización con el régimen general tributario del Estado así como el principio de solidaridad (art. 45.3 de la LORAFNA y art. 7 de la Ley del Convenio Económico, de 26 de diciembre de 1990)».

⁵⁵ Puesto que atañe a mi teórica especialidad, creemos que el TC se equivoca completamente al partir de la dicción literal del art. 134 de la CE y ceñirlo al Estado, ya que en dicho precepto se contiene lo que cabría denominar una *norma sulla normazione*, siguiendo a Massimo Severo GIANNINI, *Diritto amministrativo*. (Terza Edizione), Milano: Giuffrè Editore, volume primo, 1993, aplicable a los distintos niveles de entes territoriales, no invasivo de la autonomía ni de la foralidad de Navarra y que, curiosamente, deja a los navarros de peor condición (sin que haya justificación histórica para ello) que al resto de los españoles (salvo los residentes en otras Comunidades Autónomas a las cuales se aplicó idéntica doctrina y que no vamos a enumerar). Afortunadamente, el Parlamento de Navarra ha sido sensato y no ha establecido tributos a través de la Ley Foral de Presupuestos, aunque, cuando entremos en las valoraciones de actualidad sobre el Amejoramiento, tengamos que volver sobre esta cuestión, en el plano puramente presupuestario.

puesto de considerar, en la línea de la STC 103/1997, de 22 de mayo, FJ 2, que la nivelación de las retribuciones básicas en todas las Administraciones públicas constituye un elemento del régimen funcional que tiene cobertura en el art. 149.1.18 CE, no sería posible reclamar una flexibilización de su exigibilidad en el caso de Navarra, puesto que dicha nivelación debería integrarse en los «derechos esenciales que la legislación básica del Estado reconoce a los funcionarios públicos» y que, según el propio art. 49.1 b), limitan la competencia foral».

Tampoco se nos puede acusar de traer a colación una sentencia donde no se dilucida la naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra, puesto que lo que interesa no es tanto la misma, sino la interpretación que se hace por el TC, en cuya virtud los derechos históricos en materia de personal al servicio de la Comunidad Foral tienen sus límites impuestos por el Estado en base a competencias deducibles del art. 149 que comprendemos pero no compartimos, por razones cuya enumeración hic et nunc nos alejaría en exceso del tema central de nuestro trabajo.

Mayor interés porque afecta al núcleo de la foralidad tiene la STC 297/2006, de 11 de octubre, que trae su causa de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el TSJNavarra sobre régimen retributivo de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral⁵⁶. Se trata de una cuestión históricamente resuelta por el Tribunal Constitucional alemán (sobre las diferencias salariales de los empleados públicos entre los diferentes Länder) y donde entraría en juego no sólo las competencias históricas de Navarra en materia de funcionarios públicos sino también el *spending power* con el que, tradicionalmente, el TC interpretaba la autonomía deducible del art. 156 de la CE en relación con las Comunidades Autónomas. En este sentido, el TC rechaza los argumentos navarros de establecer, mediante Ley de Presupuestos, una compensación adicional a los funcionarios por la pérdida de poder adquisitivo debido a la inflación (en lo demás, se respetaba la legislación estatal) bajo el argumento (muy resumido) de que no existe «una vinculación menos intensa de la Comunidad de Navarra a los límites retributivos establecidos por el legislador estatal. Aunque es esta una cuestión que ha centrado en gran medida el debate entre las partes, en dichos fundamentos jurídicos concluimos que ni los derechos históricos invocados por los representantes forales, ni los arts. 49.1 b), 45 y 64, ni el hecho de haber suscrito con la Administración central un escenario de consolidación presupuestaria permiten flexibilizar la vinculación de la Comunidad Foral de Navarra a dichos límites básicos». Si nos retrotraemos a la STC 195/2006 (citada en la

⁵⁶ Prácticamente la cuestión es similar a la resuelta en la STC 148/2006, de 11 de mayo y, sobre todo, por la STC 195/2006, de 22 de junio.

nota anterior), encontramos que la Ley de Presupuestos Generales del Estado tiene carácter básico o, dicho en términos del TC, es la norma que sirve parámetro de control para resolver la cuestión, llegando a la conclusión, en lo que nos interesa, que en este punto Navarra es una Comunidad Autónoma *normal*, sin que su foralidad o sus derechos históricos en materia de empleados públicos puedan enervar los límites salariales impuestos por el Estado a todas las Administraciones Públicas⁵⁷. Aquí nos volvemos a encontrar ante un supuesto donde, al no saber exactamente donde encuadrar a Navarra, nuestro alto tribunal la tipifica como Comunidad Autónoma y donde se produce una bifurcación entre derechos históricos y legislación básica del Estado. Pero, en todo caso, interesa resaltar el presunto título competencial del Estado que el TC resuelve de una forma harto peculiar cuando señala que «debemos considerar vulnerado el art. 20.3 de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2000 y, con él, los arts. 149.1.13 y 156.1 CE». No es preocupante que aluda al art. 156.1 de la CE (siempre y cuando concretase en qué se vulnera, aunque estemos de acuerdo en el fondo); más preocupante es la alusión al art. 149.1.13 –que atribuye al Estado competencias en materia de Hacienda general y Deuda del Estado–, ya que si bien es abundantísima la jurisprudencia constitucional sobre este precepto, su aplicación a Navarra resulta cuestionable, al menos si no la matizamos por la vía de la Disposición Adicional 1ª de la CE.

En otros términos –y no aburrimos al lector– se podía haber llegado a la misma conclusión desde el Amejoramiento y, en concreto, desde el principio de solidaridad que se proclama en el art. 1 del mismo, en vez de introducir competencias constitucionales pensadas para las Comunidades de régimen común. Obvia y predecible, por su parte, es la STC 207/2013, de 5 de diciembre, referida a la modificación de la LFHL en lo relativo a la modificación de la exención de la Contribución Territorial respecto de los inmuebles destinados al culto religioso (básicamente, de la Iglesia Católica), donde se intenta confrontar la autonomía fiscal navarra y su competencia en materia de Administración local (histórica) con las competencias exclusivas del Estado en materia de relaciones internacionales, lo cual es obvio y se explicita desde el Convenio de 1927. Teniendo en cuenta que el sujeto de Derecho Internacional es el Estado y es este, con independencia de su organización territorial y del mayor o menor poder tributario de los entes que lo componen, se llega a la conclusión de que «en materia de tributos locales la Comunidad Foral de Navarra tiene competencias, dentro de su

⁵⁷ Realmente, el art. 49.1.b) del Amejoramiento abocaba a esta conclusión, ya que señala como competencia de Navarra «el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos».

territorio, para la regulación y exacción de la contribución territorial (el impuesto sobre bienes inmuebles del territorio común), pero sin oponerse a los pactos internacionales, a la Ley del convenio, ni a los tributos del Estado. Dicho de otro modo, la garantía constitucional de la foralidad «implica la posibilidad de que la Comunidad Foral disponga de un sistema tributario propio, si bien en coordinación con el del Estado», razón por la cual «debe ser acordado previamente con el Estado», de manera que «[l]a Comunidad Foral tiene así un plus de participación en la delimitación del sistema, pero no le es dado decidir unilateralmente sobre su contenido» [STC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4 b); y en sentido parecido STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 7]»⁵⁸.

Menor interés tiene para nuestros propósitos la STC 111/2014, de 26 de junio, sobre apertura de un procedimiento sui generis de funcionarización de la Administración Foral de Navarra, donde no había propiamente un proceso de selección siquiera fuera restringido. Con independencia del fondo del asunto (otra vez los límites a las competencias navarras en materia de funcionarios públicos), el TC considera que la Ley Foral examinada vulnera el art. 23.2 de la CE, pero, además, considera que la Ley del Estatuto del Empleado Público tiene carácter básico ex art. 149.1.18 de la CE, con lo cual vincula a la Comunidad Foral de Navarra ex art. 49.1.b) del Amejoramiento. Aquí no se pronuncia, curiosamente, sobre las competencias históricas de Navarra en materia de funcionarios públicos –presuponiendo que tiene una doctrina consolidada– sino que directamente aplica la CE, sin entrar en disquisiciones o investigaciones de carácter histórico; y si bien la aplicación del art. 23.2 de la CE puede parecernos correcta, la utilización sistemática del art. 149.1.18 de la CE dejaría, prácticamente, a Navarra sin ninguna competencia en la materia. Hemos de reconocer que la Ley Foral no era un dechado de técnica jurídica, pero la STC es «invasiva» y se extralimita en sus funciones.

La preocupación sobre la doctrina del TC va in crescendo con la STC 171/2014, de 23 de octubre, donde se cuestiona la capacidad de Navarra para adoptar las medidas dirigidas a la reducción del déficit público adoptadas en 2010⁵⁹ por el Estado y plasmadas en la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio. Básicamente no era una impugnación *in toto*, sino en concreto, de las divergencias

⁵⁸ A partir de 2012 (aunque hayamos hecho un salto temporal) las sentencias del TC son cada vez más preocupantes en cuanto suponen un intento encubierto de «recentralizar» el Estado autonómico y reducir la foralidad a planos menores. Por otro lado, en vez de los sesudos argumentos del TC, hubiera bastado invocar el art. 2.1.c) del Convenio para llegar a la conclusión sentada en el fallo, en la medida en que el «parámetro de la constitucionalidad», en el caso de Navarra y en materia financiera, es éste. El resultado hubiera sido el mismo pero se hubiera minusvalorado menos a la Comunidad Foral.

⁵⁹ Mediante el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo.

existentes entre la normativa estatal y foral en materia de endeudamiento de las entidades locales. Ya es harto discutible que el TC resuelva no sobre la normativa vigente en el momento de aprobarse la Ley impugnada, sino que incorpore las sucesivas modificaciones del Decreto-Ley estatal y del art. 135 de la CE (aprobada el 27 de septiembre de 2011) a la hora de resolver el conflicto⁶⁰. No ponemos objeciones al hecho de que, efectivamente, la autonomía financiera de Navarra ha sido, históricamente, una autonomía tributaria y que ningún Convenio se haya referido al endeudamiento local (si bien, en este punto, ni siquiera se cita el Decreto-Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925, expresamente vigente, conforme el art. 46 del Amejoramiento). Pero laminar las competencias de Navarra en relación con las entidades locales afirmando que «descartado por tanto que el régimen de convenio suponga diferencia alguna en la aplicación de las obligaciones derivadas de la estabilidad presupuestaria consagrada en el vigente art. 135 CE, y concretada en las limitaciones al endeudamiento local reguladas en la norma estatal, debemos rechazar también que la tutela financiera sobre las entidades locales que tiene asumida esta Comunidad Foral le permita establecer criterios de endeudamiento diferentes a los establecidos por el Estado, pudiendo por tanto exclusivamente autorizar el endeudamiento, en los términos ya expuestos en el fundamento anterior», nos parece una conclusión exótica (por no utilizar otro calificativo) y convierte en palabras vacías las continuas referencias que se hacen en las leyes al régimen privativo de Navarra.

De lo contrario, el art. 46 del Amejoramiento quedaría vacío de contenido o, por precisar la cuestión, en toda la materia presupuestaria y crediticia (tanto foral como local), Navarra carecería de cualquier competencia, de forma que habría que transponer la normativa estatal. El mecanismo al que, con preocupación, asistimos es muy simple: el Estado declara básica cualquier normativa, el TC convalida esta autoasunción de competencias básicas y eliminamos cualquier especialidad foral, sin necesidad de recurrir a investigaciones históricas⁶¹. En cualquier caso, y siendo fieles a nuestros objetivos en este repaso selectivo de la jurisprudencia constitucional, no se tiene en cuenta la foralidad y se iden-

⁶⁰ Si bien es una «costumbre» del TC; véase la STC 1/2003, de 16 de enero, con cita de anteriores.

⁶¹ Una cosa es la necesidad de cumplir los objetivos de endeudamiento local y otra distinta es cómo cumplirlos. En nuestra modesta opinión, creemos que Navarra sí está sujeta a los criterios generales señalados por el Estado (ahora reforzados por la inútil reforma del art. 135 de la CE) pero no en cuanto a la forma, en tanto en cuanto sus competencias históricas en materia de tutela financiera de las entidades locales permitiría que la Comunidad Foral estableciera un mecanismo diferente. Y ya resulta paradigmático que se cite la STC 134/2011, de 20 de julio (que afecta a la tutela financiera de la Generalitat de Catalunya) como antecedente cuando no hay ninguna similitud entre el Estatuto catalán de 2006 y la LORAFNA; igualmente resulta sorprendente la apelación al art. 149.1.18 de la CE, que debe constituir un cajón de sastre que cubre las posibles lagunas en las competencias estatales.

tifica a Navarra como una Comunidad Autónoma más. Lo mismo sucede con la última STC hasta ahora dictada, de la cual simplemente haremos mención, como es la 208/2014, de 15 de diciembre, por la que se declara inconstitucional la Ley Foral que prohíbe el fracking, aunque el resultado era predecible a la vista de que el legislador foral había literalmente copiado legislación de otras Comunidades Autónomas, previamente declarada inconstitucional.

Somos conscientes que hemos obviado, deliberadamente, dos sentencias trascendentales, como son las SSTC 208/2012, de 14 de noviembre y 110/2014, de 26 de junio. En ambas se ataca directamente (más, colegimos, por ignorancia supina que por conocimientos jurídicos) la institución emblemática del régimen foral como es el Convenio Económico y, además, en su vertiente más relevante como es la tributaria. No es necesario señalar la trascendencia que el Convenio tiene, ex art. 45 de la LORAFNA, ni resaltar que se trata de un derecho histórico de Navarra. No obstante ser la doctrina similar en ambos pronunciamientos, hay que resaltar que parten de supuestos fácticos diferentes. En la primera de ellas, la Comunidad Foral –actuando como tal y el matiz es importante– estableció un Impuesto sobre Grandes Superficies Comerciales (copiando básicamente el modelo catalán) en 2001; interpuesto recurso de inconstitucionalidad por el Estado, el TC estimó constitucional el tributo en cuestión, pero llegó a dicha conclusión no sobre la base del Convenio sino sobre la base de la LOFCA (es decir, aplicando la legislación de régimen común de las Comunidades Autónomas) cuando, precisamente, dicha Ley Orgánica no es aplicable a Navarra conforme lo previsto en su Disposición Adicional Segunda (inmodificada desde 1980). Para llegar a semejante conclusión considera el carácter dual de la Comunidad Foral como Comunidad Autónoma y como territorio foral, considerando que el Convenio sólo es de aplicación cuando actúa como tal, mientras que si utiliza las facultades que le asisten en virtud del art. 39 de la LORAFNA –ostentando las competencias que asisten al resto de Comunidades– le sería de aplicación la legislación de régimen común. De ello deduce –y sintetizamos mucho– que existen dos bloques de constitucionalidad aplicables a la Comunidad Foral en materia tributaria: el Convenio y la LOFCA, lo cual es, jurídicamente absurdo, aunque sirva para corroborar la tesis de que, cada vez con más intensidad, se le trata como una Comunidad de régimen común. Que la sentencia es contradictoria da cuenta un hecho: como hemos visto, el TC tiene por costumbre utilizar no la legislación vigente en el momento de planteamiento del conflicto, sino los cambios legislativos habidos en el ínterin y, en este punto, el Convenio de 1990 se modificó, de forma importante, a través de la Ley 25/2003, de 15 de julio, que reconoce a la Comunidad Foral (sic) la posibilidad de establecer tributos distintos de los convenidos respetando los límites contenidos en el propio Convenio (arts. 2.1 y 7), con lo cual se excluye en todo caso la aplicación de la LOFCA.

En una finta jurídica digna de crítica mesurada, y de la cual es, en parte, también responsable el Parlamento de Navarra cuya representación procesal debió allanarse por pérdida del objeto del recurso (tal y como propuso el Abogado del Estado), el parecer mayoritario del TC efectúa una dicotomía entre Navarra y Comunidad Foral de Navarra, cuando la segunda es heredera de la primera o, como hemos dicho, se simbiotizan en este sujeto político los derechos históricos y autonómicos que ostenta. Esta simbiosis, si se acepta la expresión, determina que no pueda operarse sobre la base de una partenogénesis jurídica en el ámbito, al menos, de la potestad tributaria de Navarra. Dicho en términos concretos, o se enjuicia la constitucionalidad de los tributos navarros desde el Convenio o se vulnera la CE (nunca la LOFCA), de forma que asistimos, mutatis mutandis, a lo que Otto Bachof⁶² denominase *normas* (en este caso, sentencias) *constitucionales inconstitucionales*. Es decir, que, por mucho que se empeñe el TC, no hay dos «bloques de constitucionalidad» en Navarra, sino uno sólo, conformado por la CE, el Amejoramiento y el Convenio⁶³. Pero la contumacia en los errores (o la comodidad de copiar doctrina anterior cuando el objeto del recurso es distinto y/o se ha producido una modificación en el ordenamiento jurídico) suele ser común en ciertos ámbitos y en este punto la STC 110/2014, de 26 de junio, supera la anterior en cuanto a dislates y desconocimiento del régimen foral.

La cuestión afecta a un tributo de índole menor en su cuantía, e irrelevante en la estructura general impositiva del Estado, como es el Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica, aprobado en Navarra en 2012, un día antes que en territorio de régimen común. En honor a la verdad, la Ley Foral 24/2012, de 26 de diciembre (sometida a enjuiciamiento), dista bastante de la perfección jurídica, pero lo cierto es que, vigente ya la reforma de 2003 del Convenio (por ello el supuesto es diferente), no cabe duda alguna que la Comunidad Foral actúa utilizando las potestades que le brinda el art. 2.2 del Convenio. Cuando el Estado aprueba su ley específica considera que la misma es de aplicación en todo el territorio nacional con la reiterada excepción del País Vasco y de Navarra⁶⁴, presuponiendo que la transposición a Navarra no puede realizarla

⁶² Amén de su libro conocido, merece la pena citar *Grundgesetz und Richtermacht*, Tübingen, Mohr, 1959. Fue su magnífico discurso rectoral en dicha Universidad y en el acto de apertura de dicho año.

⁶³ Lógicamente, nos estamos refiriendo a la materia financiera, no al resto, donde convergen competencias históricas (escasas) y autonómicas, de tal manera que es menester un proceso de previa delimitación para determinar el parámetro de constitucionalidad aplicable.

⁶⁴ El art. 13.2 de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, señala lo siguiente:

«Lo dispuesto en el apartado anterior se entenderá sin perjuicio de los regímenes tributarios forales de concierto y convenio económico en vigor, respectivamente, en los Territorios del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra».

unilateralmente sino previa modificación del Convenio (el reproche a la inversa es el que hace, finalmente, la STC 110/2014). En puridad la norma navarra sólo difiere de la estatal en la existencia de exenciones para los pequeños productores de energías renovables, pero no era ese el objeto de la discusión, puesto que la Norma Foral de Bizkaia se remitía a la legislación de régimen común y también fue llevada al TC⁶⁵; por otro lado, la referencia a Bizkaia no es relevante, puesto que, como es sabido, los territorios históricos no pueden establecer tributos distintos de los convenidos (concertados en el caso del País Vasco), cosa que sí puede hacer la Comunidad Foral de Navarra.

Tras una apelación a la STC 208/2012, llega a la conclusión de que el sistema tributario navarro se compone de los tributos convenidos y de los «tributos propios forales» (la expresión es del TC), los cuales se encontrarían sometidos a los límites deducibles de la LOFCA (ni se razona ni se explica la razón de la sujeción a la LOFCA cuando, como hemos dicho en reiteradas ocasiones, ésta no es norma de aplicación en Navarra, como se deduce de su Disposición Adicional Segunda) y no, como sostenemos, a los límites derivados del art. 2.2 del Convenio (tras la modificación de 2003); no obstante, en una interpretación completamente descabellada, entiende que el régimen de Navarra se basa en el carácter paccionado del Convenio, bifurca los tributos navarros en dos clases: a) los convenidos que, valga la redundancia, se rigen por el Convenio y b) los «tributos propios autonómicos» (también se desliza este adjetivo en la STC citada) que, al no formar parte de la foralidad, se encuentran sometidos a los límites de la LOFCA. En fin, para no entretener al lector no versado en temas tributarios, llega a la conclusión de que, el tributo en cuestión grava materias imponibles previamente gravadas por el Estado, lo cual vulnera el art. 6.2 de la LOFCA. Y, por si acaso, también entiende el TC que se viola el art. 149.1.18 de la CE que, valga la expresión vulgar, le sirve al alto tribunal tanto para un roto como para un descosido, amén de citar el art. 149.1.14 y el concepto de Hacienda general.

Obsérvese que la mayoría de la doctrina del TC sobre la Comunidad Foral ha versado sobre dos temas; el régimen de funcionarios públicos y el régimen de Convenio Económico, siendo éste el que más problemas plantea porque, prácticamente obliga a Navarra a transponer las figuras tributarias del Estado, mediante la oportuna modificación del Convenio, cuando no creemos, por ejemplo, que los tributos energéticos formen parte de la estructura general impositiva del Estado. Por otro lado, no hay régimen tributario navarro fuera del Convenio y

⁶⁵ No obstante, en el caso de Bizkaia, no hubo lugar a pronunciamiento del TC, puesto que el Estado desistió del recurso a la vista de la modificación del Concierto operada con la Ley 7/2014, de 21 de abril. El tributo en cuestión, y otros variopintos, se concertaron con efectos retroactivos a 1 de enero de 2013.

éste, junto con la CE, deben ser los únicos parámetros de constitucionalidad de las leyes forales, evitando la esquizofrenia de tener que utilizar dos parámetros distintos cuando ello no encuentra amparo ni en la Disposición Adicional 1ª ni en el Amejoramiento.

Para facilitar la labor al TC (el siguiente impuesto en declararse inconstitucional si no media modificación del Convenio y se sigue manteniendo la doctrina expuesta será el Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito, cuyo enjuiciamiento por aquel se halla supeditado a que se alcance o no un acuerdo en el seno de la Junta de Cooperación), sólo cabe acudir a la hermenéutica jurídica y pensar, por una parte, que la facultad de crear tributos propios no convenidos no se subsume en las competencias autonómicas de Navarra sino en las facultades que se le reintegran por el Amejoramiento (aunque reconocemos que el argumento puede resultar forzado, pero aparece desarrollado en la modificación del Convenio de 2003) y, por otra, y esta es irrefutable, que hay que aplicar el art. 2.2 del Convenio que, recordemos, es una ley estatal⁶⁶.

Si el amable lector ha seguido el *iter* cronológico de la doctrina constitucional, se observa como en un primer momento, se le considera como una Comunidad Autónoma *específica o singular*, para ir desapareciendo este adjetivo y equipararla, en alguna ocasión y en especial en los últimos años, al resto de Comunidades Autónomas. Y ello podría admitirse, de *lege data*, cuando se enjuician las competencias autonómicas de Navarra, pero no cuando se examinan las competencias derivadas de los derechos históricos, por mucho que el TC haya señalado que la Disposición Adicional 1ª de la CE no constituye un título autónomo del cual puedan deducirse competencias específicas; porque, si admitimos esta premisa, ¿alguien puede explicar cómo llegó Navarra a su condición de Comunidad Foral, sin seguir las vías utilizadas por otras Comunidades, sino precisamente por la «santificación» que hizo el propio TC del acceso por el mecanismo de la Disposición Adicional 1ª de la CE, que seguimos sin entender? Aunque, en este punto, tiene razón Tomás y Valiente, cuando, como vimos, afirmaba que, directamente, nadie legitimado por la LOTC planteó la cuestión ante el TC.

⁶⁶ Que el TC no entiende el régimen foral en materia tributaria lo demuestra la STC 110/2014, de 26 de junio, en particular en lo que se refiere a sus efectos jurídicos. En los momentos de escribir estas líneas, el impuesto controvertido no se recauda ni por Navarra (la Ley Foral ha sido declarada inconstitucional) ni por el Estado ya que, conforme el Convenio y las leyes estatales, lo dispuesto en la normativa de aquél sólo puede aplicarse en Navarra previa modificación del Convenio. Y tampoco entiende que Navarra, a través de sus tributos propios no convenidos, no puede nunca vulnerar la LOFCA (si ese fuera el parámetro de constitucionalidad, cosa que negamos), porque nunca las normas tributarias navarras se aplican en territorio común ni a la inversa, con lo que no hay invasión competencial alguna.

En todo caso, como señalábamos al comienzo de este epígrafe se trata de discernir la naturaleza jurídica de la Comunidad Foral de Navarra y, desde la CE, no encaja en otra figura institucional que la de Comunidad Autónoma, con especificidades propias, como son la subsunción en sus competencias de las derivadas de los derechos históricos que, al menos, conservaba Navarra como provincia foral antes de la aprobación de la CE de 1978. Ya hemos hecho referencia, de forma reiterada, a la novación subjetiva de Navarra en la Comunidad Foral de Navarra, pero seguimos perplejos con el pomposo título dado al Estatuto de Autonomía, puesto que desconocemos que competencias se han *mejorado* y que derechos se han *reintegrado*. Paradójicamente eran mayores las diferencias preconstitucionales entre Navarra y el resto de las provincias que las que, tras la CE, se pueden predicar y, desde el plano financiero, la asunción de determinadas competencias ha supuesto un serio quebranto para el equilibrio económico de la Comunidad Foral⁶⁷. En cuanto a la denominación (en la que tanto énfasis se puso y, como hemos visto, se desconoce su origen) es un puro nominalismo jurídico, carente, a la hora de la verdad, de trascendencia efectiva, no por el potencial expansivo que pudiera tener sino por el lento proceso de poda selectiva que va realizando la jurisprudencia del TC, en ocasiones facilitada por la técnica legislativa empleada por el Parlamento de Navarra, cuya parte de culpa no podemos esconder⁶⁸.

Y, desde el plano legislativo, la reforma constitucional, la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la LOMCE y otras normas variopintas van minando cada vez más las competencias forales, todo lo cual se adereza con simples guiños formales como la bilateralidad en las relaciones con el Estado que, dicho sea de paso, no ha servido para que Navarra consiga un tratamiento diferenciado del resto de las Comunidades Autónomas⁶⁹.

⁶⁷ Aunque no forme parte del contenido de este epígrafe, intentaremos explicarlo con sendos ejemplos; como sabemos, las competencias más onerosas para las Comunidades Autónomas son las referidas a educación y sanidad, que Navarra tiene asumidas. Cuando se transfirieron los medios personales se modificó la aportación económica de Navarra al Estado, modificación lógicamente a la baja. Pero la cuantificación de esta modificación se hizo sobre el coste medio laboral del personal sanitario a nivel estatal, de tal manera que si en Navarra la retribución es superior el resultado no es otro sino un mayor gasto que no se ve compensado en su totalidad por el descenso en la aportación económica. Como, además, el sistema del Convenio es de riesgo unilateral para Navarra, la opción sólo puede ser elevar los impuestos para mantener y mejorar esas competencias asumidas. Dado que, políticamente, esta opción no parecía viable, el resultado ha sido que el desarrollo del Amejoramiento ha propiciado un crecimiento exponencial del endeudamiento de la Comunidad Foral. Así, conforme las series estadísticas del Banco de España, en el año 2000, Navarra tenía una Deuda de 648 millones de euros, que se ha transformado, en el tercer trimestre de 2014, en 3.327 millones.

⁶⁸ Si bien el TC no es juez de la calidad técnica de las normas, como ha señalado, por todas, la STC 341/2005, de 21 de diciembre.

⁶⁹ Una anécdota de la posición de Navarra podemos resumirla por haberla vivido personalmente: el 15 de julio de 2009 se reunió el Consejo de Política Fiscal y Financiera para diseñar el nuevo sistema de

Todo ello sin perjuicio que, amén de las SSTC de los años 2012-2014, encontramos una judicialización de asuntos claves como los ajustes IVA en el caso de VW Navarra⁷⁰ (con una Resolución de la Junta Arbitral impugnada por el Estado ante el TS) y un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional contra el Acuerdo de la Comisión Coordinadora del Convenio de 7 de mayo de 2012, que intentó arreglar el desaguisado⁷¹.

Y, desde el plano interno, tampoco la fragmentación del mapa político de Navarra –y su reflejo parlamentario– coadyuva a la defensa del autogobierno foral. Cabe recordar que el Presupuesto es el origen medieval de las Cortes o Parlamentos, tanto en el Estado como en Europa. De hecho es la ley más importante que se aprueba porque supone la traducción económica anual del plan político del gobierno de turno. Pues bien, desde el inicio de la legislatura, sólo se ha aprobado la Ley Foral de Presupuestos para 2012, que ha sido prorrogada para los años 2013, 2014 y 2015, ante la imposibilidad de lograr la aprobación de los respectivos proyectos de ley forales, cuya competencia exclusiva es del Gobierno de Navarra. En países con cierta tradición democrática existe una regla no escrita o costumbre constitucional en cuya virtud el rechazo del Parlamento al Proyecto de Ley de Presupuestos lleva aparejada la dimisión del Gobierno (Inglaterra e, incluso, Italia son ejemplo de lo que decimos) al entenderse que el rechazo constituye una moción de censura encubierta que ata al Gobierno de turno para realizar su programa económico. Confróntese esta situación con lo

financiación autonómica de régimen común. Aunque teóricamente el País Vasco y Navarra forman parte de dicho órgano, su sistema de financiación se rige por las previsiones del Concierto y del Convenio respectivamente. Teniendo en cuenta las tensiones mantenidas con el Gobierno presidido por el Lehendakari Ibarretxe y para distender el ambiente el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno vasco y quien suscribe decidimos acudir a la reunión, puramente por educación, no por discutirse temas que nos afectaran particularmente. Coherente con nuestros planteamientos, propusimos a los representantes del Gobierno de Navarra que, tras las deliberaciones y discusiones, llegado el momento de la votación, nos ausentásemos como manifestación de que los temas tratados nos interesaban pero no nos concernían. Para sorpresa de los representantes del Gobierno vasco, que sí nos ausentamos de las votaciones, los representantes del Gobierno de Navarra se quedaron y se abstuvieron, cuando la abstención es una forma de participación. Bien es cierto que cada uno es libre de hacer lo que quiera pero participar en las votaciones de un órgano pensado para las Comunidades de régimen común carece de sentido jurídico y, sobre todo, político.

⁷⁰ Una cuestión meramente tangencial: hasta donde alcanzan nuestros conocimientos, nunca el País Vasco o, mejor dicho, los territorios históricos han tenido problemas con el ajuste IVA, mientras que Navarra sí y de cuánta importancia. ¿No tendrá que ver con ello el hecho de que, con tal de separarse del Concierto, la fórmula del Convenio es distinta?

⁷¹ Dado que, como señalara Marx, siguiendo la doctrina sentada por Hegel, lo cuantitativo influye en lo cualitativo, la impugnación ante el TS asciende a 1.513 millones de euros, en tanto que lo que se discute ante la Audiencia Nacional, según informes periciales, ascendería a cerca de 600 millones de euros.

que sucede actualmente en Navarra y constatemos como la debilidad interna se proyecta sobre Madrid, de forma que el Estado parte de una posición de superioridad inyectado como está con las SSTC, con recursos pendientes ante el TS, etc. Y cabe recordar, por último, que los avances que Navarra ha logrado en su historia han solido ir acompañados de prudencia, unidad y el santo y venerable temor a judicializar las cuestiones. En todo caso, estas son reflexiones políticas que exceden con mucho el ámbito de esta colaboración.

Como habrá podido comprobar el lector interesado, más que las discusiones doctrinales sobre la naturaleza jurídica del régimen y de la Comunidad Foral, a las que hemos hecho referencia discreta y que pueden encontrarse en la bibliografía que acompaña a esta colaboración, nos hemos centrado en la jurisprudencia del TC –que es la realmente importante– y bajo esta perspectiva Navarra es una Comunidad Autónoma singular o específica y la naturaleza jurídica del Amejoramiento es similar a la de un Estatuto de Autonomía, con especialidades derivadas de la singularidad de los derechos históricos que se incorporan, traducidos en competencias.

III. LA VALORACIÓN ACTUAL DEL RÉGIMEN FORAL NAVARRO

Las consideraciones anteriores han de servir fundamentalmente para llegar al objeto central de la colaboración, cuál es la valoración actual del Amejoramiento. En este punto procuraremos ser eminentemente técnicos, sin perjuicio de que pueda escaparse alguna cuestión de política legislativa que el lector es libre de compartir. Procuraremos conseguir la máxima orteguiana en cuya virtud la claridad es la cortesía del intelectual sin que ello suponga atribuirnos dicha condición.

Comenzando por cuestiones preliminares, cabe plantearse dos asuntos concatenados: en primer lugar, si era o no conveniente que Navarra se constituyera en Comunidad Foral o si la reintegración y amejoramiento del Fuero se podía lograr manteniendo su condición de provincia foral, ya que, recordemos la Disposición Adicional 1ª de la CE no liga la actualización de los derechos históricos a ningún modelo territorial⁷² o a su transformación en Comunidad

⁷² El problema tiene un calado financiero en el que no vamos a ahondar, por haber sido citado indirectamente en el epígrafe anterior. Simplemente recordaremos que en 1989 Navarra (ya constituida en Comunidad Foral) gozaba de superávit en sus cuentas públicas y carecía prácticamente de Deuda pública. Ello, sobre la base del Convenio entonces vigente, de 1969, que hubo que actualizar, por las presiones del Estado y pese a las dilaciones del Gobierno de Navarra, en 1990. A partir de ese momento (nuevo y vigente Convenio) y hasta hoy la situación ha variado sustancialmente y nos encontramos con

Autónoma, máxime si, como algunos sostienen, la segunda frase de la meritada disposición no es aplicable a Navarra; en segundo lugar, y más importante, si la vía elegida para el acceso a la condición de Comunidad Foral es o no constitucional (ya sabemos que se trata de un tema zanjado, indirectamente, desde 1984 por el TC) o si con ella se pretendía encontrar una vía que soslayara la Disposición Transitoria Cuarta de la CE y/o eludiera la votación en referéndum por el pueblo navarro que nunca fue consultado. En todo caso, si veintitrés años después del acceso a la condición de Comunidad Foral, el principal partido navarro considera, cual bálsamo de Fierabrás, que todos los males que aquejan la patria se resuelven derogando la citada Disposición tienen el mismo mecanismo que quienes propugnan otras cuestiones identitarias; con el único Diputado a Cortes que tienen, que propongan la derogación de la misma siguiendo los trámites constitucionales. Curiosamente, y en los momentos actuales, donde hay debates interesantes sobre el modelo territorial estatal, no hemos encontrado ninguna aportación digna de mención por parte de Navarra, otrora tan celosa de conservar unos Fueros cada vez más *capitidismuinidos*.

Pero tras esta introducción, pasemos a ver el Amejoramiento y sus posibilidades de modificación material, que no formal, puesto que sabemos el camino a seguir. Mucho se ha escrito en el pasado sobre el art. 1 de la LORAFNA y el carácter metajurídico del concepto de Comunidad Foral, como titular de unos derechos originarios como «*nacionalidad de carácter preconstitucional*»⁷³ y de una soberanía que limita la del Estado. Desde el pragmatismo, es indiferente que Navarra se constituyese o fuera una Comunidad Foral; más bien, en el entramado jurídico del Estado se constituye en Comunidad, pero sin que demos a ello mayor trascendencia. En cambio, se podía haber definido como nacionalidad (art. 2 de la CE) sin que ello supusiera ninguna alteración del régimen constitucional vigente; y yendo más allá como nacionalidad con soberanía

una Comunidad con déficit y con un abultado endeudamiento, sin que sirva de excusa la comparación con otras Comunidades. A nuestro juicio (y somos testigos de primera mano, como asesores del Instituto de Estudios Fiscales, adscrito a la Secretaría de Estado de Hacienda), el Convenio se negoció mal y el Estado optó, por mucho que les pese a algunos protagonistas, por aplicar el modelo del Concierto del País Vasco, en especial en la fórmula de los ajustes a la recaudación por impuestos indirectos. No obstante, se mantuvieron algunas diferencias, poco relevantes, que todavía subsisten y, desde un prisma estrictamente político, se confió en demasía en la condición navarra del entonces Ministro de Economía y Hacienda. El nuevo Concierto de 2002 (tras el vencimiento del primigenio de 1981) agudizó las similitudes entre aquél y la reforma del Convenio en 2003, lo cual, desde una perspectiva estatal, es absolutamente lógico, puesto que no tiene sentido mantener cuatro territorios forales (tres integrados en una Comunidad Autónoma) con regímenes económico-financiero diferenciados.

⁷³ Aunque pueda parecer sorprendente la expresión corresponde a DEL BURGO TAJADURA, J. I., *Curso de Derecho Foral Público*, op. cit., p. 34.

compartida con el resto del Estado (en la línea foralista más ortodoxa). Ello no supone desconocer que la soberanía reside en la totalidad del pueblo español, ni, creemos, es inconstitucional, sino que introduciría un concepto peculiar, que no es exactamente identificable con el derecho a la autodeterminación (concepto de Derecho Internacional) ni con el derecho a decidir (concepto cuya construcción jurídica es bastante débil) ni mucho menos con la posibilidad de la declaración unilateral de independencia, temas estos que, por otra parte, son tratados por un especialista en estas Jornadas y en este número de la revista.

Debería igualmente revisarse el concepto de derechos históricos y originarios⁷⁴ de Navarra (que no se concretan en la LORAFNA) y, en especial el segundo adjetivo, que la CE sólo utiliza una vez (en concreto, en el art. 133.1 para referirse a la potestad tributaria del Estado⁷⁵) y que ha devenido en rifirrafes dialécticos tan estériles como inútiles en términos de defensa de la foralidad, sin que podamos profundizar en esta cuestión por razones de espacio, por mucho que le guste utilizarlo a la Junta Arbitral de Navarra, si bien el entusiasmo haya quedado enfriado con los últimos pronunciamientos del TC.

La integración en el régimen foral navarro de las facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional supone otro guiño histórico que no añade nada que no se deduzca de las Leyes de 1839 y de 1841. Mayores suspicacias, dentro del art. 3 del Amejoramiento, suscita la ordenación democrática de las instituciones forales de Navarra; hubiera sido preferible –y lo sigue siendo en los momentos actuales, como veremos– la supresión del elemento subjetivo subyacente en el precepto y su sustitución por la ordenación democrática del régimen foral en su conjunto (no sólo las instituciones), ya que se producen cho-

⁷⁴ Para DEL BURGO TAJADURA, J. I., *Curso de Derecho Foral Público, op. cit.*, p. 283 la calificación de los derechos como originarios supone que son «pertenecientes a Navarra desde su origen y que, por consiguiente, no se derivan de ninguna concesión u otorgamiento del Estado, aunque en virtud de los pactos de integración se ejerzan en el seno de la unidad política española». En síntesis, para el autor citado serían los derechos contemplados en las Leyes de 1839 y de 1841, en las disposiciones complementarias de esta última (Convenio Económico, Estatuto municipal de 1926, Fuero Nuevo de 1973, etc.) y, por último, el párrafo primero de la Disposición Adicional Primera de la CE.

⁷⁵ Amén de que el concepto «originario» se predicaba respecto del poder (no de la potestad) y tenía sentido en el viejo régimen, su re-aparición en la CE de 1978 (proveniente de la vieja LGT de 1963) es un anacronismo total, utilizado, sin embargo, por el Estado para la asunción de competencias tributarias. Originario se contrapone a derivado (aunque no lo explicita la CE en el art. 133.2) y tiene un doble sentido: en sentido histórico cuando el poder tributario sólo se reconocía en las normas supremas del ordenamiento al Estado, el cual a través de leyes ordinarias reconocía poder tributario limitado a entes infraordenados a él (en el régimen franquista, las entidades locales). Desde esta concepción historicista y puesto que el poder de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales también se recoge en la CE, la distinción no tiene sentido, puesto que todos los poderes serían originarios en cuanto reconocidos en la norma que cierra el ordenamiento jurídico.

ques visibles, a los que haremos referencia, entre régimen foral y régimen democrático, en especial cuando se otorgan determinadas preeminencias al poder ejecutivo en detrimento del legislativo que son dudosamente compatibles con un sistema foral cuya pervivencia sólo puede basarse en el dinamismo y no en el anclaje en el pasado, puesto que la foralidad ha de ser un concepto dinámico, sin perder sus esencias históricas.

Obviamente, inserto el Amejoramiento en la unidad constitucional, conforme el art. 2, huelga el art. 6, que proclama que los navarros tienen los mismos derechos y deberes que los españoles; por el contrario, es respetuoso con los derechos históricos el art. 5 que distingue entre condición política de navarro y vecindad foral navarra.

Por su parte, el art. 11 de la LORAFNA incurre en el mismo defecto que el art. 66 de la CE cuando distingue entre ejercicio de la potestad legislativa y aprobación de los Presupuestos, dentro de las facultades del Parlamento. Se trata de un error técnico elemental, puesto que los Presupuestos se aprueban mediante ley y no ha lugar a la distinción –zanjada temprana y correctamente por el TC⁷⁶–. Se trata de una objeción menor pero dada la fecha del Amejoramiento era ya conocida la posición del TC, de tal manera que podía haberse corregido perfectamente. Continuando con la materia presupuestaria, no es concebible que no se aprovechara la reforma del Amejoramiento en el año 2010 para modificar, en un sentido diferente al vigente, el art. 18. El problema radica en que, a diferencia de otros Estatutos, no se regula qué sucede en caso de no aprobación de los Presupuestos (*rectius*, Ley Foral de Presupuestos) antes del primer día del ejercicio económico correspondiente. En el ámbito estatal y autonómico común, si se produce esta situación, se prorrogan los Presupuestos del ejercicio anterior, es

En la doctrina italiana de mediados del siglo pasado, se produce un *aggiornamento* de la diferenciación que procuraremos sintetizar: el poder del Estado es originario porque su ejercicio sólo está sometido a los límites impuestos por la Constitución, en tanto que el poder de los entes infraordenados al Estado es derivado porque su ejercicio está sometido no sólo a aquella sino también a las leyes dictadas por el Estado. Sobre esta distinción y su origen puede verse CAZORLA PRIETO, Luis María, *Poder tributario y Estado contemporáneo*, Madrid: IEF, 1981. Bajo esta perspectiva, el poder tributario navarro sería derivado puesto que su ejercicio está sujeto a los límites constitucionales y a los contenidos en el Convenio. Pero, reiteramos, se trata de una distinción carente de sentido en los momentos actuales, desde el punto de vista dogmático.

⁷⁶ STC 27/1981, de 20 de julio, donde se afirma (luego hay ulteriores pronunciamientos en el mismo sentido) que la Ley de Presupuestos es una ley en el sentido material y formal del término, poniendo fin a la discusión –que arranca en la doctrina alemana del siglo XIX– propiciada en el plano político por Bismarck y en el plano jurídico por Paul LABAND, en su conocida obra *Das Budgetrecht* (manejamos la edición española, con excelente prólogo del profesor Rodríguez Bereijo, *Derecho Presupuestario*, Madrid: Tecnos, 2012).

decir, los estados numéricos de previsión de ingresos y de autorización de gastos públicos, que, junto con el articulado, conforman la Ley de Presupuestos.

En el caso de Navarra –amén del peligro de aplicarle el art. 21.2 de la LOFCA⁷⁷ (cosa bastante probable a la luz de la última jurisprudencia del TC)– nos encontramos con una remisión a las leyes forales para resolver el problema. Pues bien, esa remisión conduce al art. 37.1⁷⁸ de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de Hacienda Pública de Navarra, que es dudosamente constitucional (amén de no responder a ninguna especialidad derivada de los Fueros), puesto que lo que ordena la CE en su art. 134 es la prórroga de los Presupuestos stricto sensu, no de la Ley que los aprueba. Y, aunque no podemos profundizar en una colaboración de estas características, no es una cuestión baladí ni puede la Comunidad Foral acogerse a la doctrina, ulteriormente matizada, del TC sobre la aplicación del art. 134 de la CE exclusivamente al Estado, ya que, como señalamos en su momento, se trata de una norma general del ordenamiento. Por otro lado, estimamos más correcto, que la prórroga presupuestaria se establezca en el Amejoramiento y no en leyes forales infraordenadas al mismo, sin que exista, como hemos dicho, ninguna razón ni antecedente histórico que justifique este tratamiento disímil⁷⁹.

Por su parte, estimamos correcta la posibilidad de dictar Decretos-Leyes Forales que establece el art. 21.bis de la LORAFNA, tras la reforma operada en 2010; no obstante se trata de una cuestión que llega con notable retraso puesto que no existe norma constitucional alguna que se opusiera –desde 1982– a esta figura normativa con rango de ley, si bien, en descargo de los redactores del Amejoramiento, hay que señalar que ningún Estatuto preveía esta posibilidad que se incorpora con las reformas estatutarias del siglo XXI⁸⁰.

⁷⁷ Téngase en cuenta que el Convenio no regula los aspectos presupuestarios de la Comunidad Foral, ni, indagando en los antecedentes históricos, contemplamos competencias de Navarra en esta materia.

⁷⁸ Dispone este precepto lo siguiente: «Si la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerará automáticamente prorrogada, hasta la entrada en vigor de aquélla, la Ley Foral correspondiente al ejercicio anterior».

⁷⁹ Por último, pero no por ello menos importante, hay que tener en cuenta que según la CE, lo que tiene carácter anual son los Presupuestos, no la Ley de Presupuestos (donde se insertan) cuyo articulado tiene carácter o vigencia indefinida, salvo que en ella se disponga lo contrario.

⁸⁰ Únicamente en el Proyecto de Estatuto de Sau, que desembocaría en el Estatuto catalán de 1979, se preveía esta posibilidad que, sin embargo, decayó en la tramitación parlamentaria. No obstante, sí hubo una Comunidad que, sin preverlo su Estatuto, dictó un Decreto-ley que, curiosamente, no fue impugnado por el Gobierno; se trata de la CAPV que en 1983 dictó una norma de tal rango para establecer un recargo excepcional en el IRPF cuyo producto recaudatorio iba destinado a financiar los gastos extraordinarios originados por las riadas de ese año. La doctrina se había pronunciado sobre la

Velar por los contrafueros que puedan producirse, dando cuenta de ello al Parlamento de Navarra, es cuestión que compete al Gobierno de Navarra, ya que afecta a la integridad del régimen foral de Navarra; lo que resulta chocante hic et nunc es que desde el Gobierno de Navarra (entre 2012 y 2014) se sugiera la presentación de recursos de inconstitucionalidad frente a leyes forales aprobadas por la mayoría parlamentaria cuando no se aquietan a sus intereses; aquí, reconocemos que la crítica es política, no jurídica.

Igualmente suscita una reflexión crítica la responsabilidad criminal del Presidente del Gobierno de Navarra y de sus miembros, la cual, conforme el art. 27 del Amejoramiento compete al Tribunal Supremo. Y ello por dos razones fundamentales: por un lado, porque se elimina la doble instancia procesal que, teóricamente, es un derecho reconocido no sólo por la CE sino por los Tratados Internacionales en la materia; por otro, y no es contradictorio con lo anterior, porque supone dejar en manos de un órgano judicial del Estado la responsabilidad criminal de los miembros de la Diputación Foral, cuando lo deseable sería que dichas responsabilidades feneciesen en el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, si bien esta opción, de *lege ferenda*, puede chocar con la CE.

Mayores críticas, en este caso jurídicas, suscita el Consejo de Navarra, introducido en el art. 28.ter del Amejoramiento⁸¹ tras la reforma del mismo operada en 2010, y ello pese a que se tratase de un órgano cuya constitución se produce a través de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo⁸². Si lo que se pretendía

no contradicción con la CE en el hecho de que las Comunidades Autónomas pudieran dictar Decretos-Leyes, siempre que dicha posibilidad se recogiese en sus Estatutos; en este sentido, por todos, MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid: Iustel, 2007; en la primera edición, publicada en Civitas (1986), sostenía la misma opinión. De hecho, hay dos argumentos de peso: a) el art. 153 de la CE que atribuye al TC el control de la constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas (nótese que no se refiere sólo a las leyes) y b) el hecho de que la CE no prohíba este vehículo normativo a las Comunidades Autónomas. Ítem más, en el caso de Navarra, la apelación a esta norma tiene sentido en el caso de los tributos instantáneos que deben tener igual regulación que la vigente en el resto del Estado (IVA e Impuestos Especiales, fundamentalmente). Lo que no se entiende, desde el prisma de la producción normativa, es que, pudiendo dictar Decretos-Leyes Forales, se siga utilizando para dicho propósito los Decretos Forales Legislativos de Armonización Tributaria, previstos en el art. 54.2 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente. En ese sentido, no nos convencen las explicaciones de José CONTRERAS LÓPEZ, en el capítulo «Iniciativa legislativa y potestad normativa del Gobierno de Navarra», dentro de la obra colectiva dirigida por RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *El Gobierno y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Comentarios a las Leyes Forales 14 y 15/2004, de 3 de diciembre*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2005, por la cita, pp. 367-373.

⁸¹ En realidad, la cuestión había quedado zanjada con la STC 204/1992, de 26 de noviembre, sobre la posición del Consejo de Estado.

⁸² Modificada por la Ley 25/2001, de 10 de diciembre.

era crear un órgano consultivo, tomando el nombre –que no las funciones– de una institución histórica navarra⁸³, la regulación y composición no puede ser más desafortunada. Teóricamente, se trata de un órgano con independencia y objetividad, para lo cual se establece una autonomía orgánica y funcional. Lo segundo no garantiza lo primero, como lo demuestran órganos similares de otras Comunidades Autónomas. Pero, por ser breves, la elección de sus miembros demuestra que no hay autonomía total; así, dos son nombrados directamente por el Gobierno de Navarra (con la paradoja de que uno de ellos ha sido siempre el Jefe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de Navarra, que debe ser dependiente por la mañana e independiente por las tardes) y cinco por el Parlamento de Navarra (dada la composición y los pactos, el grupo que sustenta el Gobierno obtendrá, normalmente, la mayoría en el Consejo). Pero, en ningún caso, la Ley Foral 8/1999 establece ninguna incompatibilidad, de forma que se puede ser abogado en ejercicio y, al mismo tiempo, miembro del Consejo de Navarra, con los peligros que ello conlleva en cuanto a la independencia⁸⁴. En nuestra opinión, amén de ser un órgano perfectamente prescindible por razones de eficiencia y economía en el gasto público (art. 31.2 de la CE), en razón del número de dictámenes emitidos anualmente (muchos de ellos repetidos y/o reiteración de doctrina anterior), si se pretende mantener sería preferible seguir el modelo catalán del *Consell de Garanties Estatutàries*, de forma que los miembros fueran remunerados e incompatibles con cualquier actividad profesional o académica y no formasen o hubieran formado parte del Gobierno de Navarra en los últimos cinco años anteriores al nombramiento. Incluso, sería una modificación en el *nomen iuris*, cabría hablar de un Consejo de Defensa del Fuero Navarro, que se ocupase de determinar si los proyectos de normas forales y/o estatales son o no compatibles con el Mejoramiento y con los Fueros, a fin de preparar las medidas reaccionales procesales oportunas. Que el Consejo de Navarra es maleable (por no utilizar otro adjetivo) lo demuestran dos hechos: por un lado, la insistencia del Gobierno en que se sigan sus dictámenes en determinados proyectos de ley –lo que provocaría una tecnocracia incompatible con el papel basililar del Parlamento de Navarra en un Estado democrático, aun a riesgo de que éste se

⁸³ Pese a la referencia de la Exposición de Motivos de la Ley Foral del Consejo de Navarra al Supremo Consejo Real de Navarra, en realidad se trata de una institución nueva, ya que sigue las coordenadas de otros Consejos consultivos autonómicos y no las del Consejo Real, incompatibles posiblemente con el actual Estado social y democrático de Derecho. En este sentido, se pronuncian PÉREZ CALVO, A. y RAZQUIN LIZARRAGA, M., *Manual de Derecho Público*, op. cit., p. 243.

⁸⁴ Existen, además, dos requisitos, como son tener la vecindad foral navarra y ser juristas de reconocido prestigio (concepto jurídico indeterminado) sin que, a diferencia de otros órganos, se exija un mínimo de años de dedicación profesional o académica.

equivoque— y, por otro lado, que resulta inconcebible que alguien pueda ser miembro del Consejo y ejercer una actividad profesional remunerada porque se corre el riesgo de primar lo primero sobre lo segundo.

En definitiva, la propuesta no sería la desaparición del órgano, sino su transformación radical, no sólo en los procedimientos de elección de sus componentes, sino en las materias sobre la que versen sus dictámenes, así como garantizar su independencia, por un procedimiento bastante simple: dedicación exclusiva e incompatibilidad radical con otro tipo de actividad y elección de sus componentes por mayoría cualificada del Parlamento de Navarra, sin que existan miembros designados por el Gobierno de Navarra.

Ya nos hemos referido anteriormente, y no vamos a insistir, en la caótica redacción y enumeración de las facultades y competencias de Navarra (arts. 42 y ss. de la LORAFNA). En vez de seguir el criterio, propio de las Comunidades de régimen común y copiado de otros Estatutos, de comenzar señalando las competencias exclusivas (y sus potestades normativas asociadas), de desarrollo y de ejecución, bien podría haberse seguido el orden que parece deducirse, con mejor criterio, del art. 39 del Amejoramiento, es decir, señalar las competencias anudadas a los derechos históricos, las competencias que se le integran por la LORAFNA, y las que hemos denominado competencias autonómicas. Ello respondería mejor a la sistemática que se desprende del precepto citado, por un lado, y, por otro, permitiría reconocer el *hecho diferencial navarro* que se manifiesta, como hemos señalado, en la simbiosis entre derechos históricos y competencias autonómicas, entendiendo que en los primeros las competencias son exclusivas y que sólo en las segundas se puede utilizar la trilogía distintiva (exclusiva, de desarrollo y de ejecución) que se predica en otros Estatutos. La redacción actual es fuente de conflictos —resueltos por la hermenéutica— pero, y ello es importante, ha permitido al TC reconducir, de forma sibilina, el Amejoramiento a un mero Estatuto de Autonomía con especialidades. Evidentemente, los problemas cobran su máxima extensión cuando encontramos derechos históricos que pueden chocar con competencias exclusivas del Estado ex art. 149 de la CE, cuestión que aparece mal resuelta en el Amejoramiento y que debería solventarse no a través de la preeminencia de éste sino procurando una interpretación integradora entre el mismo y la Disposición Adicional 1^a de la CE⁸⁵.

Como hemos resaltado, la institución emblemática del autogobierno de Navarra viene representada por el Convenio Económico, cuya regulación se

⁸⁵ Antes de que nos critiquen por defender esta postura, ya conocemos que la citada Disposición ordena que la actualización de los derechos históricos de los territorios forales ha de llevarse a cabo en el marco de la CE y, en su caso, de los Estatutos de Autonomía.

contiene en el art. 45 del Amejoramiento, y sobre la cual hemos de ser bastante críticos, en especial en lo que respecta a los apartados 3 y 4 del citado precepto⁸⁶. En el primer supuesto, las críticas serán muy breves: tras la reciente jurisprudencia del TC en materia de Convenio, ¿alguien es capaz de sostener seriamente que Navarra tiene *su* propio régimen tributario? Formalmente, es posible, pero desde el punto de vista material, sobra el posesivo⁸⁷, puesto que se trata de sistema tributario vicario del estatal o, dicho en términos alemanes, le falta un elemento característico del mismo como es (la traducción es más o menos aproximada) el «derecho a inventar impuestos»⁸⁸. Una cosa es que se hayan de respetar los principios generales de armonización con el régimen tributario del Estado (cosa que no discutimos) y otra que cualquier tributo estatal, por poco relevante que sea estructuralmente, tenga que ser traspuesto por Navarra y/o que, dentro de la dificultad de encontrar materias imposables no gravadas por el Estado, se impugne por éste –con éxito, como hemos visto– los intentos por establecer un régimen diferenciado. La segunda crítica en relación con el primero de los preceptos citados se refiere al respeto a los principios contenidos en el Título Preliminar del Convenio (vigente en el momento de aprobación del Amejoramiento) de 1969⁸⁹. Materialmente, se ha presentado como un intento de preservar la esencia del Convenio previo a la aprobación de la CE y, curiosamente, como un éxito para Navarra⁹⁰. Bajo el prisma formal y de política legislativa, supone vincular al legislador democrático mediante la remisión a una norma predemocrática, lo cual –veremos– traerá problemas de participación de los órganos parlamentarios, reducidos prácticamente a la nada en esta materia nuclear. Y, desde luego, no nos sirve (y dudamos que fuera la inspiración) la referencia que hace el EAPV de 1979 en el caso del régimen de Concierto de Álava, ya que la remisión

⁸⁶ El apartado 3 dispone que «Navarra tiene potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario, sin perjuicio de lo dispuesto en el correspondiente Convenio Económico que deberá respetar los principios contenidos en el Título Preliminar del Convenio Económico de 1969, así como el principio de solidaridad a que se refiere el artículo 1 de esta Ley Orgánica».

Por su parte, el apartado 4 señala que «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».

⁸⁷ La Exposición de Motivos del Convenio de 1990 (vigente) habla de «su peculiar régimen fiscal»

⁸⁸ En este sentido, véanse las obras clásicas de HENSEL, Albert, *Steuerrecht*, manejando la traducción castellana bajo el título *Derecho Tributario*, Madrid: Marcial Pons, 2005; en parecido sentido la obra de NAWIASKY, Hans, *Cuestiones fundamentales de Derecho Tributario*, Madrid: IEF, 1982.

⁸⁹ Aprobado mediante Decreto-Ley 16/1969, de 24 de julio, en pleno estado de excepción impuesto por el régimen franquista (lo cual es anecdótico).

⁹⁰ Sobre esta institución emblemática es paradigmático el título del libro de ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, *Los convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2010.

es mucho más difusa⁹¹. Obsérvese, en el caso de Navarra, el imperativo «deberá respetar» que, además, se mantiene pro futuro, es decir que si se pactase un nuevo Convenio, pendería, cual espada de Damocles, el contenido del art. 45.3 del Amejoramiento.

El art. 45.4 del Amejoramiento es, a nuestro juicio, respetuoso con los derechos históricos de Navarra y con la tradición⁹², pero dudosamente compatible con un régimen democrático, donde los respectivos Parlamentos (foral y estatal) representan la soberanía popular. Dejando de lado el carácter paccionado, el Convenio se incorpora al ordenamiento jurídico a través de un mecanismo lógico como es una ley ordinaria del Estado. Pero, y he aquí el déficit democrático, las negociaciones se llevan a cabo, exclusivamente entre el Gobierno del Estado y el Gobierno de Navarra, de tal manera que simplemente señalaremos qué papel juegan las Cortes Generales y el Parlamento de Navarra. Alcanzado el acuerdo entrambos ejecutivos, el texto se somete, en primer lugar, a votación en el Parlamento de Navarra. En el caso de este último y conforme el art. 172 de su Reglamento, el acuerdo se somete a votación, siendo objeto de un debate de totalidad ante el Pleno del Parlamento y sometido a votación en su conjunto, requiriéndose la mayoría absoluta de votos favorables para su aprobación. Traducido en román paladino, significa que el Parlamento no puede introducir ninguna enmienda al acuerdo alcanzado por los Ejecutivos, pudiendo aprobarlo o rechazarlo en su conjunto⁹³. Una vez aprobado por el Parlamento de Navarra, se remite al Estado para que elabore el correspondiente proyecto de ley, que

⁹¹ En efecto, la Disposición Transitoria Octava del EAPV (que ya carece de sentido) señala que «El primer Concierto Económico que se celebre con posterioridad a la aprobación del presente Estatuto se inspirará en el contenido material del vigente Concierto Económico con la provincia de Álava, sin que suponga detrimento alguno para la provincia, y en él no se concertará la imposición del Estado sobre alcoholes». Y carece de sentido, porque se refería al primer Concierto (el de 1981), mientras que en la actualidad está vigente el de 2002. Y, además, obsérvese el matiz frente al Amejoramiento, habla de «inspiración», no de «respeto», que son conceptos distintos.

⁹² Téngase en cuenta que, durante el siglo XX, los sucesivos Convenios (salvo el de 1990) se suscribieron bajo regímenes dictatoriales en España. Así, el Convenio de 1927 (dictadura de Primo de Rivera), el Convenio de 1941 (dictadura de Franco) y el de 1969 (dictadura de Franco). Sólo el Convenio (sí merece esta expresión) de 1877 se suscribió bajo un sistema teóricamente democrático (el reinado de Alfonso XII y la Presidencia de Cánovas del Castillo).

⁹³ Políticamente no se ha planteado que ocurriría si el acuerdo de ambos Gobiernos fuera rechazado por el Parlamento de Navarra; cabe suponer que, en este supuesto, el Ejecutivo foral, por costumbre constitucional, dimitiría, pero este país se compadece mal con las costumbres constitucionales. En el momento de redactar estas líneas, el Gobierno de Navarra, en minoría parlamentaria teórica, está negociando la reforma del Convenio de 1990, sin ningún respaldo ni orientación del Parlamento. ¿No sería más lógico modificar el art. 67 del Convenio y que en la Comisión Coordinadora se diese participación al Parlamento, sin excluir, lógicamente, al Gobierno de Navarra? Bajo el prisma estatal, no creemos que dicha modificación sufriera ninguna objeción.

consta de un solo artículo⁹⁴, puesto que técnicamente, el Convenio forma parte del Anexo al proyecto, de tal manera que también en el Parlamento nacional sólo cabe que diputados y senadores voten afirmativa o negativamente sin que sea dable la introducción de enmiendas. No pretendemos anular la iniciativa de ambos Ejecutivos, pero debería arbitrarse un mecanismo donde el papel parlamentario no fuera el de mero ratificador de pactos, sin posibilidad de enmiendas⁹⁵, aunque para ello hubiera que arbitrar un procedimiento especial, que no implicaría, *ex necesse*, modificación del Amejoramiento, sino de los Reglamentos de las Cámaras y de la Ley del Convenio. Sabemos que esta postura choca con la tradición foral pero también choca con un determinado concepto de democracia y no es incompatible el respeto a los derechos históricos con su modernización, actualización y adecuación al régimen democrático. Ya veremos cómo esta crítica se repetirá en otros preceptos del Amejoramiento relacionados con esta institución emblemática, en especial el art. 67.

Por su parte, la Administración local ha constituido, desde 1841, pasando por la adaptación a Navarra del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo en 1925 una materia ligada, tradicionalmente, a los derechos históricos de Navarra, lo cual no ha impedido, como hemos visto, pronunciamientos del TC donde matizan las competencias de la Comunidad Foral. Por otro lado, la CE, en sus arts. 133.2, 137 y 142 reconocen, respectivamente, potestad tributaria, autonomía y suficiencia financiera a los municipios, lo cual podría chocar con determinados derechos ejercidos históricamente por la Diputación Foral. En este sentido, el art. 46 del Amejoramiento reconoce los derechos históricos de Navarra pero introduce dos modulaciones importantes: en primer lugar, que el control del Gobierno de Navarra sólo puede ser un control de legalidad, nunca de oportunidad,

⁹⁴ Así, vemos que el artículo único de la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, disponía lo siguiente: «Se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en los términos contenidos en el Anejo que se acompaña a la presente Ley».

⁹⁵ El art. 8.3 de la primitiva redacción del Convenio disponía, por ejemplo, que «Cuando las personas físicas constituyan una unidad familiar y no opten por la tributación individual, corresponderá a Navarra la exacción del Impuesto cuando residan en territorio navarro el cónyuge varón, el padre o la madre si no existiera matrimonio o hubiese separación judicial o, en defecto de los mismos, todos los miembros de la unidad familiar».

Esta aberración jurídica, resaltada por todos, estuvo vigente hasta el 1 de enero de 1998, pese a que, caso de existir matrimonio, otorgaba la preeminencia al cónyuge varón, lo cual vulneraba el art. 14 de la CE; pues bien, pese a la advertencia parlamentaria, salió adelante, ya que formalmente no se puede enmendar el Anexo (donde se contiene el Convenio) y hubo que esperar a la reforma del mismo para su supresión. Creemos que el ejemplo es ilustrativo de las consecuencias de la inadmisión de enmiendas al Convenio *stricto sensu*.

y, en segundo lugar, que los municipios navarros gozarán, como mínimo, del mismo nivel de autonomía que, con carácter general, se reconozca al resto de municipios de la nación⁹⁶. El primer supuesto no plantea problemas de especial relevancia, pero el segundo determina que, salvo que se interprete de forma amplia la expresión «con carácter general» del art. 46.3 de la LORAFNA, las competencias del legislador foral y del Gobierno de Navarra están, de facto que no de iure, a expensas de la normativa local dictada por el Estado, ya que, dada la carencia de potestad legislativa de las entidades locales, la regulación de sus funciones, composición, etc., corresponde a aquel⁹⁷. En este sentido, especialmente preocupante es la situación de la Hacienda local navarra (en la no podemos detenernos) donde la pura confrontación entre el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales y la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, determina, a nuestro juicio, que, en este punto concreto, los municipios navarros gozan de un nivel de autonomía menor que sus homónimos de territorio común, puesto que en Navarra todos los impuestos locales (salvo uno) son obligatorios, mientras que en el Estado sólo hay tres impuestos obligatorios y dos potestativos. Si el termómetro para medir la autonomía financiera es ese (aunque pueda ser discutible), resulta evidente la disimilitud, lo cual plantea, a su vez, una cuestión colateral, consistente en determinar si los municipios navarros pueden acudir al TC frente a leyes forales, en virtud de los arts. 75 bis y siguientes de la LOTC, es decir, pueden plantear los conflictos en defensa de la autonomía local frente a las normas del Estado (supuesto infrecuente en el caso de los municipios navarros, dadas las competencias de la Comunidad Foral) con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas (en nuestro caso, Navarra) que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. A nuestro juicio, la respuesta debe ser afirmativa, ya que prevalece la autonomía municipal consagrada en la CE sobre los derechos históricos de Navarra en materia de administración local o, dicho de otro modo, la actualización de dichos derechos supone una merma de las potestades de las

⁹⁶ Realmente, aquí se reproduce lo dispuesto en la base 1ª del Real Decreto-Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925, que trae su causa próxima del Acuerdo del Consejo Administrativo de Navarra de 25 de marzo de dicho año. Una síntesis puede verse en PÉREZ CALVO, A. y RAZQUIN LIZARRAGA, M., *Manual de Derecho Público*, op. cit., pp. 321 y ss.

⁹⁷ Quizá sea conveniente matizar lo señalado en el texto principal: no queremos significar que las leyes sobre entidades locales del Estado se apliquen en Navarra, puesto que, aunque no se diga expresamente, estamos ante competencias ejercidas históricamente por ésta. Lo que decimos es que si el Amejoramiento garantiza la autonomía de los municipios navarros en el mismo nivel que los de territorio común, la legislación estatal opera como un péndulo sobre la legislación foral. En este sentido, el Texto Refundido de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 recoge el respeto al régimen local navarro en su Disposición Adicional 3ª.

que tradicionalmente disfrutaba la Diputación Foral como ente tutelante (en el más amplio sentido del término) de los municipios y concejos. Pero la materia local, lato sensu, es, como siempre, la más olvidada por el legislador.

Como cuestión aparentemente marginal, consecuencia de la doctrina del TC sobre la aplicación de la LOFCA a los tributos propios no convenidos, se suscita una cuestión consistente en determinar si ello conlleva la posible «apropiación» de materias imponibles que el Convenio reserva a las Haciendas locales por parte de la Comunidad Foral; porque ese peligro –derivado en especial de la STC 208/2012, de 14 de noviembre– puede transformarse en real. En concreto, la cuestión radica en si la Comunidad Foral puede aplicar o no el art. 6.3 de la LOFCA⁹⁸, una vez que el TC ha abierto el melón de la aplicación de ésta. A nuestro juicio la respuesta debe ser negativa y ello por un doble orden de concausas: en primer lugar, porque defendemos la inaplicación de la LOFCA a Navarra; en segundo lugar, y más importante, porque el Convenio reserva un núcleo indisponible de materias imponibles a las entidades locales navarras, a la par que no prevé ningún mecanismo similar al del precitado art. 6.3 de la LOFCA, con lo cual dichas materias forman parte del núcleo intangible de la foralidad de las entidades locales, que no puede ser enervado salvo modificación del Convenio, que de ir en la línea señalada por la LOFCA supondría un retroceso en los derechos históricos y en la autonomía de las entidades locales navarras⁹⁹. En todo caso, la materia local está mal regulada, no en el Amejoramiento, sino en la legislación foral, que es obsoleta, contradictoria y dudosamente compatible con la autonomía municipal, tanto a nivel general (LFALN de 1990) como en ámbitos específicos (el tributario, regulado por la tantas veces remendada LFHL de 1995).

⁹⁸ En cuya virtud «Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por los tributos locales. Las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones locales. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro».

⁹⁹ Por razones de espacio no podemos profundizar en esta cuestión que se planteó recientemente cuando algún grupo parlamentario propuso transformar el Impuesto sobre Viviendas Desocupadas (impuesto local voluntario, hasta la modificación de 2013, que lo transforma en impuesto local obligatorio, variando el nombre por el de Impuesto sobre Viviendas Deshabitadas) en un impuesto foral. Desde el punto de vista de la eficiencia hubiera tenido sentido, puesto que municipios pequeños no pueden sostener un censo de viviendas deshabitadas, pero desde el punto de vista jurídico hubiera supuesto, a nuestro juicio, una vulneración del Convenio por parte del Parlamento Foral. Lo más sensato es que la gestión de los inmuebles deshabitados se lleve a cabo por la Hacienda Tributaria de Navarra pero que sean los ayuntamientos navarros quienes ostenten la titularidad y, por ende, la recaudación del tributo.

Si en algo se han reintegrado facultades a Navarra ha sido en materia de Derecho Civil Foral (art. 48 del Amejoramiento) y ello no sólo porque tenga competencias exclusivas sobre la materia –que, dicho sea de paso, ha ejercido de forma muy prudente y escasamente novedosa, frente, por ejemplo, a Cataluña– sino por el hecho de que la regulación del mismo se hará por ley foral y no, como sucedía anteriormente, mediante legislación estatal¹⁰⁰. No obstante, y no somos expertos, hay un problema latente, consistente en discernir cuando la regulación navarra es Derecho Civil y cuando es Derecho Mercantil o normativa que afecte a la unidad de los mercados, en cuyo caso, el Estado suele invocar, para defender sus competencias, el art. 149.1.6 de la CE o preceptos concomitantes¹⁰¹.

En cuanto a las relaciones con la Administración del Estado, sorprende, por su tremenda vaguedad e inconcreción, el art. 64¹⁰² del Amejoramiento que, teóricamente, es *una norma sobre la producción normativa*¹⁰³, cuya redacción dista mucho de ser un dechado de técnica jurídica, aunque no insistiremos sobre la cuestión.

Por su parte, las discrepancias entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra se resolverán por una Junta de Cooperación (art. 69 con la nueva redacción dada por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre), de composición paritaria, sin perjuicio de la legislación propia del TC y de la Administración de Justicia. En realidad, se trata de un órgano de resolución amistosa o de conciliación (no un órgano arbitral) de conflictos que no impide acudir a los Tribunales de Justicia o al TC –que no está integrado en el poder judicial–. En relación con este último, sirve para activar el mecanismo previsto en el art. 33.2 de la LOTC, de forma que los órganos o personas legitimados para interponer recur-

¹⁰⁰ Cabe recordar que el Fuero Nuevo o Compilación de Derecho Civil Foral se reguló por la Ley 1/1973, de 1 de marzo. Las modificaciones habidas, tras 1982, se han llevado a cabo mediante Ley Foral.

¹⁰¹ El último ejemplo viene constituido por la impugnación ante el TC de la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, sobre órganos rectores de determinadas fundaciones bancarias (léase la difunta Caja Navarra), partiendo de la base de que la misma contraviene la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, sobre fundaciones bancarias. En este caso, el Estado considera que se vulnera el art. 149.1.11 de la CE que le atribuye competencias exclusivas en materia de crédito, banca y seguros. Por su parte, cabe recordar que Navarra tiene competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre ordenación del crédito, banca y seguros, conforme el art. 57.e) del Amejoramiento.

¹⁰² «En virtud de lo establecido en el párrafo primero de la Disposición adicional primera de la Constitución y en el artículo 2 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».

¹⁰³ El concepto utilizado en el texto puede extraerse, entre otros, de GIANNINI, M.S., *Diritto amministrativo*, op. cit.

sos de inconstitucionalidad (sean forales, sean estatales) disponen de un plazo de nueve meses (en vez de tres) para la presentación de los mismos, siempre que comuniquen, previamente, al TC la convocatoria de la Comisión Bilateral (Junta de Cooperación en el caso de Navarra y de otras Comunidades Autónomas). La experiencia, al menos en materia tributaria, demuestra que, normalmente, las discrepancias acaban ante el TC, pero es un órgano que puede tener cierta utilidad, aunque no representa ningún paradigma de la foralidad, ni puede ser contemplado bajo el mismo prisma y funciones que la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico.

Una mención muy crítica desde la perspectiva de las facultades de Navarra y de su condición foral suscita la regulación de los acuerdos y convenios con otras Comunidades Autónomas, donde late un profundo recelo frente a los acuerdos con la CAPV, así como una interferencia de las Cortes Generales, que, a nuestro juicio, ignora absolutamente la Disposición Adicional 1ª de la CE, reduciendo a Navarra a la condición de Comunidad Autónoma de régimen común, puesto que, en definitiva, le está aplicando el art. 145.2 de la CE¹⁰⁴. En efecto, el art. 70 del Amejoramiento es fiel reflejo de lo que decimos, amén de su particular obsesión latente respecto al País Vasco, que es la única Comunidad Autónoma que se cita expresamente¹⁰⁵. Por un lado, no se entiende muy bien porqué se menciona a Navarra cuando quien puede suscribir los acuerdos o convenios es la Comunidad Foral¹⁰⁶ (difícilmente puede considerarse una competencia dedu-

¹⁰⁴ En efecto, tras prohibir el apartado 1 la federación de Comunidades Autónomas, el precepto que nos ocupa dispone lo siguiente: «Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales».

¹⁰⁵ Dicho precepto dispone lo siguiente:

«1. Navarra podrá celebrar Convenios con las Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia.

Dichos convenios entrarán en vigor a los treinta días de su comunicación a las Cortes Generales, salvo que éstas acuerden en dicho plazo que, por su contenido, el Convenio debe seguir el trámite previsto en el apartado tercero para los Acuerdos de Cooperación.

2. Navarra podrá celebrar Convenios con la Comunidad Autónoma del País Vasco y con las demás Comunidades Autónomas limítrofes para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia. Dichos Convenios entrarán en vigor a los veinte días de su comunicación a las Cortes Generales.

3. Previa autorización de las Cortes Generales, Navarra podrá establecer Acuerdos de Cooperación con la Comunidad Autónoma del País Vasco y con otras Comunidades Autónomas».

¹⁰⁶ El Órgano Permanente de Encuentro, propuesto en 1996, tras los acuerdos de 1995 entre el lehendakari José Antonio Ardanza y el presidente del Gobierno de Navarra, Javier Otano, suscitó durí-

cible de los derechos históricos de Navarra cuando, con anterioridad a la CE, no existían Comunidades Autónomas). Por otro lado, el art. 145.2 de la CE no limita los acuerdos o convenios a las Comunidades limítrofes, cosa que sí hace el Amejoramiento, lo cual es una restricción carente de sustrato constitucional. En cualquier caso, y como fórmula de *lege ferenda*, ni la CE ni el Amejoramiento impiden que se celebren acuerdos o convenios con los tres territorios históricos que, actualmente, conforman la CAPV, de manera que a su través no se estaría vulnerando ninguna norma constitucional.

Hay que ser igualmente críticos con el procedimiento de reforma del Amejoramiento¹⁰⁷, pese a que la reforma de 2010 ha tenido ocasión de mejorar la redacción inicial, cosa que no ha hecho. Que la LORAFNA sea inmodificable unilateralmente se puede ligar, pomposamente, como hace el art. 71.1 de la misma, a la naturaleza jurídica del régimen foral pero, en realidad, sucede con todos los Estatutos de Autonomía vigentes, con lo cual no existe especialidad alguna en este primer punto¹⁰⁸ (aun cuando la invocación al régimen foral sirva para justificar el desastroso procedimiento de reforma). Procedimiento de reforma que se reserva, exclusivamente, al Gobierno de Navarra y al Gobierno de la Nación (sería preferible hablar de Estado, pero no vamos a desarrollar esta polémica

simas críticas por parte de determinados partidos navarros que veían en el mismo «el primer paso del nacionalismo vasco para conseguir lo que llaman unidad territorial de Euskadi» (véase Miguel Sanz, dirigente de UPN en EL PAÍS de 15 de mayo de 1996). La creación de este órgano exigía, teóricamente, la aprobación de las Cortes Generales, conforme el art. 70.3 del Amejoramiento en concordancia con el art. 145.2 de la CE y de hecho fue enviado al Senado, aunque no llegó a tramitarse como consecuencia de la dimisión del Presidente del Gobierno de Navarra el 18 de junio de 1996 y la crisis del Gobierno tripartito, que dio lugar a la Presidencia del Sr. Sanz, en parte gracias a la hábil tarea de la Comisión Gestora que pasó a dirigir el PSN.

Durante 2006 volvió a plantearse la creación de un órgano similar, que, curiosamente, fue rechazado tanto por el PSN como por el CDN a través de declaraciones públicas e incluso llegó a tramitarse una proposición no de ley del PP donde se solicitaba «la posición del gobierno en relación con la exigencia de constituir una mesa multilateral de agentes políticos, sociales, económicos y sindicales del País Vasco, de Navarra y del País Vasco francés, para acordar un nuevo marco político y territorial en el que quedaría integrada Navarra. De forma muy resumida, se insta al Gobierno a que admita que no está legitimado para formular ninguna declaración pública que reconozca la existencia de una nación denominada Euskal Herria integrada por siete territorios, entre ellos Navarra». La proposición no de ley fue rechazada por el Congreso en sesión celebrada el día 19 de diciembre de 2006. Vid. BOCV n° 223 (2006).

¹⁰⁷ PÉREZ CALVO, A. y RAZQUIN LIZARRAGA, M., *Manual de Derecho Público, op. cit.*, p. 64 destacan la sencillez del procedimiento de reforma que, sin embargo, conlleva una cierta rigidez; asimismo propugnan la introducción del referéndum de los navarros para la modificación de algunos aspectos del Amejoramiento que afectan a los grandes principios del régimen foral (sin especificar cuáles serían).

¹⁰⁸ De hecho, la reforma de los Estatutos se regula en el art. 147.3 de la CE, que defiere al procedimiento en ellos previsto, requiriendo, en todo caso, la aprobación por las Cortes, mediante ley orgánica.

semántica, que, por cierto, demuestra un cierto grado de desconocimiento de la diferencia entre nación y Estado). Llama poderosamente la atención que, frente a otros Estatutos de Autonomía¹⁰⁹, el Parlamento navarro no tenga iniciativa alguna para la reforma ni se prevea que, si se aprueba la ley orgánica correspondiente, la misma sea sometida a referéndum (vicio imputable al peculiar anclaje del Amejoramiento y al procedimiento seguido en 1982 para su aprobación). Ambos gobiernos habrán de llegar a un acuerdo, en base a las negociaciones precedentes, que se enviará, en primer lugar, al Parlamento de Navarra y, caso de voto afirmativo de este (que es una fase del procedimiento de reforma), a las Cortes Generales, para su aprobación por el mismo procedimiento seguido para la aprobación, en 1982, del Amejoramiento.

En el caso del Parlamento de Navarra, el procedimiento, conforme el art. 163 de su Reglamento, es similar, *mutatis mutandis*, al previsto para la reforma del Convenio Económico. El acuerdo se traslada al Pleno del Parlamento, en debate de totalidad, y será sometida la propuesta de reforma a una sola votación en su conjunto (dicho en otros términos, sólo cabe votar afirmativa o negativamente, sin posibilidad de enmienda al contenido de la «reforma paccionada»).

Nuestras críticas vienen dadas porque el teórico respeto a la foralidad se hace en detrimento del carácter democrático de las instituciones navarras, cuya máxima expresión es el Parlamento (no el Gobierno). Y, cabe recordar, que conforme el art. 3.2 del Amejoramiento uno de sus objetos es ordenar democráticamente las instituciones forales de Navarra, a lo que habría que añadir, como desiderata, la ordenación conforme a métodos democráticos de los procedimientos de aprobación de instituciones emblemáticas de la Comunidad Foral; como ya dijimos la misión del Amejoramiento debería ser ordenar democráticamente el régimen foral. No es por ser insistentes, pero aquellos polvos trajeron estos lodos y la «peculiar» vía de acceso a la condición de Comunidad Foral hace que en

¹⁰⁹ Amén del Estatuto andaluz, que citamos en su momento, véanse los arts. 222 y 223 del Estatuto catalán de 2006 donde no sólo puede promover la reforma el Parlamento, sino también los ciudadanos (siempre que reúnan 300.000 firmas) e incluso (con determinados porcentajes de población) los municipios. La reforma por la vía del art. 222 requiere, tras la aprobación de las Cortes, la sujeción a referéndum.

Por su parte, también el art. 46 del EAPV (anterior a la LORAFNA) prevé que la reforma puede ser iniciada por el Parlamento vasco (a propuesta de 1/5 de sus miembros), por el Gobierno vasco y por el Gobierno de la Nación, facultando al primero la convocatoria de referéndum, caso de aprobarse. Que el EAPV sea el más antiguo de todos y el único que no se ha modificado tiene una clara explicación: ¿tiene sentido modificar un Estatuto cuando ni siquiera se ha llegado a desarrollar en toda su plenitud? Y la falta de desarrollo se debe a una doble causa: por un lado, las reticencias del Estado y, por otro, las inasumibles condiciones de cálculo del coste que, en ocasiones, han acompañado el ofrecimiento de transferencias de competencias.

2015 sea la entidad territorial infraordenada al Estado que menor preeminencia concede a su Parlamento no sólo en la reforma del Amejoramiento sino también en la reforma del Convenio (segunda piedra basilar de su autogobierno, muy por encima, con todos los respetos, del Fuero Nuevo o Compilación de Derecho Civil de Navarra¹¹⁰).

Pero como toda obra humana es susceptible de ser empeorada, nos tomamos con el art. 71.3 que señala una obviedad (la solemnización de lo obvio forma parte de la esencia patria, en especial en el plano jurídico), en cuya virtud si la reforma propuesta fuera rechazada (hay que entender, procedimentalmente, que, en primera instancia, por el Parlamento de Navarra y, en segunda instancia por las Cortes Generales) continuará en vigor el régimen vigente con anterioridad a su formulación¹¹¹. Curiosamente, y por contraposición con otros Estatutos, hay que destacar lo que no dice el precepto en cuestión y, en concreto, determinar si hay que dejar transcurrir un determinado lapso de tiempo para, caso de fracasar la reforma, proponer otra distinta. Dado el silencio del Amejoramiento, entendemos, salvo mejor criterio, que no existe plazo alguno y que, por tanto, no hay *vacatio* para formular, al día siguiente del rechazo, una nueva propuesta de reforma¹¹².

Dos precisiones últimas para concluir nuestra valoración (como siempre subjetiva y sujeta a mejor criterio fundado en Derecho); ambas se refieren a las Disposiciones Adicionales del Amejoramiento. En primer lugar, la ornamental Adicional primera sobre la no renuncia a los derechos históricos y originarios que pudieran corresponder a Navarra, cuya incorporación al Amejoramiento se llevará a cabo a través del procedimiento de reforma que, conforme hemos descrito, regula el art. 71 de la LORAFNA. Amén del buceo histórico que habría que realizar y de las críticas que hemos hecho al concepto de «derechos originarios», resulta que habría que llegar a un acuerdo con el Gobierno de la Nación para que dichos derechos se incorporasen a la LORAFNA y, vistas las circuns-

¹¹⁰ Aunque sea introducir una nota histórica, aspecto que no dominamos, la centralización impuesta por Felipe V no buscaba tanto eliminar las diferencias en las instituciones de Derecho Privado, como en las de Derecho Público. La pervivencia de ciertas especialidades en materia civil no era ningún obstáculo para una monarquía que buscaba un Estado centralizado; en cambio sí lo era la existencia de diferencias en el plano de la organización institucional de los territorios que componían las Españas (por utilizar una expresión de los Austrias). Expresión esta que, sin embargo, se siguió utilizando, por ejemplo, en el testamento de Carlos III de 13 de diciembre de 1788.

¹¹¹ Sin ninguna acidez por nuestra parte, creemos que un estudiante normal de primero de Derecho entendería la situación, sin necesidad de que se expresase en el Amejoramiento.

¹¹² El art. 143.3 de la CE es inaplicable no sólo a Navarra sino a cualquier Comunidad Autónoma porque el plazo de cinco años en él contemplado se refería a las Comunidades de «vía lenta» y sólo para el acceso a la autonomía no para la reforma de los Estatutos, una vez adquirida tal condición.

tancias –con la aquiescencia del TC– dudamos que la susodicha disposición llegue a tener éxito algún día, salvo que por derecho originario se entienda el de separarse de España, bajo la premisa –que corresponde a los historiadores decidir– de que lo sucedido en 1512 fue una unión entre iguales y no una anexión. Si, como sostienen los foralistas tradicionales, fue lo primero, cabría, teóricamente el derecho a la separación, o, al menos, eso sería lo coherente con sus posiciones, salvo que se considere que ese derecho se perdió en 1839.

La otra precisión se corresponde con la Adicional Segunda del Amejoramiento¹¹³, que detalla, con precisión y determinación del órgano competente, quién tiene la potestad para ejercer la iniciativa contemplada en la Disposición Transitoria 4ª de la CE, que es el Parlamento de Navarra, cuestión que no es mérito de la LORAFNA, sino que deriva del *aggiornamento* de la citada Disposición constitucional. Curiosamente, por contraposición al procedimiento de reforma del Amejoramiento, en este supuesto y pese al silencio de aquél, sí se exige referéndum con mayoría de los votos válidos emitidos. Y, siguiendo la senda constitucional, subsiste el atisbo de equiparar en este punto a Navarra con las Comunidades Autónomas de vía lenta, puesto que el apartado 2 de la meritada y controvertida Disposición establece que, en el caso de que la iniciativa no prosperase, sólo puede reproducirse transcurridos los cinco años previstos en el art. 143 de la CE, lo cual corrobora que, en este supuesto concreto, Navarra es tratada como una Comunidad de régimen común.

Pero si Navarra tiene, constitucionalmente, el derecho a incorporarse a la CAPV, el Amejoramiento le concede también –y nos parece correcto– el derecho a separarse¹¹⁴ –cabe suponer que de la CAPV–. Empero, resulta sorprendente, quien tiene la iniciativa para la separación que es, curiosamente, el Parlamento Foral navarro. Y resulta curioso, porque ello llevaría no a una federación de Comunidades sino a un suprarrégimen confederal¹¹⁵ dentro del Estado, muy peculiar, donde coexistirían el Parlamento vasco y el Parlamento de Navarra, ya que si este desapareciera con la incorporación difícilmente podría ejercer el derecho a la separación. El tema aparece parcialmente resuelto por el art. 47.2 del

¹¹³ Para DEL BURGO TAJADURA, J. I., *Curso de Derecho Foral Público*, op. cit., p. 688 «En realidad, en esta disposición del Amejoramiento del Fuero lo que subyace es una voluntad política contraria a la integración, para advertir que si esta se produjera, habría que prever la posibilidad del arrepentimiento o desistimiento de Navarra y, por tanto, de rectificar su error».

¹¹⁴ El retruécano que utiliza la Adicional Segunda, 2º del Amejoramiento es digno de estudio porque no menciona al País Vasco, sino que señala lo siguiente: «Ejercer, en su caso, la iniciativa para la separación de Navarra de la Comunidad Autónoma a la que se hubiese incorporado».

¹¹⁵ La expresión empleada en el texto principal sólo se explica si se acepta nuestra teoría de que la CAPV, al menos desde el punto de vista financiero, es un régimen autonómico confederal.

EAPV¹¹⁶, puesto que la CAPV sería la parte afectada en su estructura institucional. Si sacamos a colación el tema no es sólo por su interés jurídico sino porque fue objeto de debate en las I Jornadas sobre el Convenio Económico celebradas en el Parlamento de Navarra en marzo de 2014. A nuestro juicio, y dejando de lado el aspecto más problemático desde el punto de vista de administrativo, puesto que afecta tanto al Amejoramiento como al EAPV¹¹⁷, sería el relativo a la pervivencia del Convenio Económico (aunque en este punto, mostramos nuestras debilidades por el Derecho Financiero). La Disposición Adicional Primera de la CE garantiza los derechos históricos de los territorios forales¹¹⁸ sin que la integración en una Comunidad Autónoma conformada por los cuatro territorios forales pueda suponer que Navarra tenga la potestad para transferir dichos derechos históricos al ente contingente (la Comunidad Autónoma); en otros términos, coexistirían Concierto y Convenio en el caso de una eventual incorporación de Navarra al País Vasco (de igual manera que se conservaría el Derecho Foral Civil navarro, *ad exemplum*) y lo único que habría que dilucidar es la contribución de cada territorio foral al Presupuesto de la Comunidad del País Vasco. Desde el punto de vista institucional, los derechos históricos son indisponibles y no traspasables a una entidad contingente constitucionalmente; precisamente por ello, las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra se diluirían en la CAPV, salvo las derivadas de su régimen foral privativo que se mantendrían. En cuanto a la derogación del Amejoramiento no plantea mayores

¹¹⁶ Dicho precepto dispone lo siguiente: «En el caso de que se produjera la hipótesis prevista en la disposición transitoria cuarta de la Constitución, el Congreso y el Senado, en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento reglamentario que de común acuerdo determinen, establecerán por mayoría absoluta, qué requisitos de los establecidos en el artículo 46 se aplicarán para la reforma del Estatuto, que deberá en todo caso 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». No sabemos si en la Ley Orgánica anunciada se incluiría la forma de computar el referéndum, porque la conjunción copulativa que emplea genera dudas.

¹¹⁷ En concreto, habría que precisar que se entiende por territorios afectados, ya que caben varias opciones: a) entender que los mismos son la CAPV y Navarra o b) entender que son los tres territorios históricos y Navarra. Pero cualquiera que sea la solución al dilema anterior, a su vez, se plantearía otra cuestión: el referéndum ha de computarse (dada la diferencia poblacional) de forma conjunta o separada. Y, por último, ¿sería posible que el País Vasco, pese a la iniciativa del Parlamento de Navarra, rechazase la incorporación? ¿qué ocurre si no es el País Vasco en su conjunto pero sí alguno de sus territorios históricos?

¹¹⁸ Si se siguen los debates constituyentes, es dudosa la afirmación de Pedro CRUZ VILLALÓN, en cuya virtud «La norma (constitucional) no precisa que es un territorio foral, ni menos aún cuáles sean esos, como tampoco da la menor información acerca de la naturaleza de dichos derechos (históricos)» en *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1999, p. 387.

problemas que los que, quizá interesadamente, se quieran buscar¹¹⁹, puesto que, como machaconamente hemos señalado, es un Estatuto de Autonomía especial o singular, que no hubiera sido necesario para actualizar los derechos históricos. No se perdería la autonomía fiscal, habría que renegociar el Convenio con el Estado y quizá el único efecto formal advertible consistiría en que determinadas normas de Navarra perderían su naturaleza sustantiva para ser normas formalmente reglamentarias aunque materialmente legislativas (singularmente las tributarias).

Lo que no prevé ni la CE ni el Amejoramiento es un supuesto muy concreto (de iure no se regula para ninguna Comunidad Autónoma) cuál es el procedimiento para que Navarra abandone la condición de Comunidad Foral y pase a ser provincia foral sin integrarse en la CAPV, es decir, a mantener el status anterior a 1982. ¿Ello presupone –frente a la CE de 1931– que el acceso a la condición de Comunidad Autónoma (Foral) es irreversible? Creemos que la respuesta es negativa y que la CE no previó este supuesto porque pensó que la autonomía era la respuesta para la integración de las nacionalidades y regiones que conforman el Estado. En el caso de Navarra, quizá le hubiese convenido más permanecer al margen del Estado de las autonomías, porque ello supone participar en un régimen político que, indudablemente democrático, niega, sin embargo, derechos de los pueblos o inherentes al concepto de nacionalidad. Y si el camino por el que opta es la reforma constitucional federal, cuestión sobre la que somos muy escépticos, habrá primero que reconocer los Estados que conforman esa teórica nación federal.

Estas valoraciones, a veces deshilvanadas, a veces exegéticas, a veces de puro estilo jurídico, a veces con connotaciones políticas son las que nos suscita el estado actual del Amejoramiento; como ya hemos señalado, hemos prescindido de mucha y abundante doctrina (bien fundada, en un sentido o en otro) que hemos intentado reseñar en la bibliografía que acompaña a esta colaboración, no sin advertir que alguna de ella no ha tenido, lógicamente, en cuenta los últimos pronunciamientos del TC.

¹¹⁹ Una postura peculiar es la sostenida por PÉREZ CALVO, A. y RAZQUIN LIZARRAGA, M., *Manual de Derecho Público*, op. cit., pp. 50-51, para quienes la incorporación al País Vasco supondría una modificación del Amejoramiento y dado que el régimen foral no puede ser modificado unilateralmente se exigiría el concurso de voluntades del Estado y de Navarra, de tal manera que, lo que propugnan, no es la derogación del Amejoramiento, sino su modificación. Estamos parcialmente de acuerdo con esta tesis, ya que no cabe expropiar los derechos históricos de Navarra, aunque se incorporase al País Vasco; la única duda que se nos plantea es ¿qué sería entonces el Amejoramiento reformado mediante ley orgánica? Desde luego, no un Estatuto de Autonomía.

IV. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA¹²⁰

AIZPÚN SANTAFÉ, Rafael, *Naturaleza jurídica de las leyes forales de Navarra*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1952.

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, *Los convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2010.

-Los efectos de la Ley de 21 de julio de 1876 en la evolución de la foralidad navarra (1876-1927), *Iura Vasconiae. Revista de Derecho Histórico y Autonomico de Vasconia*, 10 (2013), pp. 279-322.

ASÍÁIN AYALA, José Antonio, La Constitución y el régimen foral de Navarra, *Revista Jurídica de Navarra*, 1 (1986), pp. 13-28.

BACHOF, Otto, *Grundgesetz und Richtermacht*, Tübingen, Mohr: 1959 (discurso rectoral de apertura del año académico).

CAZORLA PRIETO, Luis María, *Poder tributario y Estado contemporáneo*, Madrid: IEF, 1981.

CLAVERO, Bartolomé, Entre desahucio de Fuero y quiebra de Estatuto: Euskadi según el doble plan del Lehendakari Ibarretxe, *Revista de Estudios Políticos*, 120 (2003), pp. 45-78.

CONTRERAS LÓPEZ, J., Iniciativa legislativa y potestad normativa del Gobierno de Navarra. En Razquin Lizarraga, José Antonio (dir.), *El Gobierno y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Comentarios a las Leyes Forales 14 y 15/2004, de 3 de diciembre*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2005.

CRUZ VILLALÓN, Pedro, *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid: CEC, 1999.

DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio, *Origen y fundamentos del Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Institución Príncipe de Viana, 1968.

-*Curso de Derecho Foral Público de Navarra*, Pamplona: Aranzadi, 1996.

DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, *Introducción al régimen jurídico de las Haciendas Forales*, Madrid: Civitas, 1995.

-Autonomía local y competencias de Navarra en materia de Haciendas Locales: su plasmación en la Ley Foral 2/1995, *Revista Jurídica de Navarra*, 19 (1995), pp. 15-44.

¹²⁰ Amén de la selección que, por razones obvias, hemos realizado, hay que hacer constar que no toda la citada a continuación aparece en el texto principal.

- Patrimonio y Hacienda de Navarra, dentro de la obra colectiva (no publicada) dirigida por Martin Retortillo, Sebastián, *Derecho Público Foral de Navarra (Parte Especial)*, 1996¹²¹.
- El Concierto Económico del País Vasco y el Convenio Económico de Navarra: relaciones horizontales y conflictos potenciales, *Revista Española de Derecho Financiero*, 123 (2004), pp. 559-602.
- El régimen jurídico del Convenio Económico de la Comunidad Foral de Navarra*, Donostia-San Sebastián: FEDHAV, 2006.
- Disposición Adicional Primera de la Constitución (Los regímenes de Concierto y de Convenio Económico). En Casas Baamonde, María Emilia; Rodríguez-Piñero, Miguel y Bravo-Ferrer, María Emilia (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Madrid: Fundación Wolters-Kluwer, 2009, pp. 2789 a 2794.
- La aplicación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas a las Haciendas Forales. En AA.VV. *La distribución del poder financiero en España*, Madrid: Marcial Pons, 2014, pp. 579-610.
- ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, *El régimen foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2012.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid: Civitas-CEC, 1985.
- GIANNINI, Massimo Severo, *Diritto amministrativo*, (Terza Edizione), Milano: Giuffrè Editore, volume primo, 1993.
- HENSEL, Albert, *Steuerrecht*, traducción castellana bajo el título *Derecho Tributario*, Madrid: Ed. Marcial Pons, 2005
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Derechos históricos y Constitución*, Madrid: Taurus, 1998.
- JIMENO JURÍO, José María, *Navarra en la época moderna y contemporánea*, Pamplona: Pamiela, 2007.
- LABAND, Paul, *Das Budgetrecht*; edición española, con prólogo del profesor Rodríguez Bereijo, *Derecho Presupuestario*, Madrid: Tecnos, 2012.
- LOPERENA ROTA, Demetrio, *Aproximación al régimen foral de Navarra*, Oñati: IVAP, 1984.

¹²¹ Este libro colectivo constituía, teóricamente, la segunda parte del libro general publicado por el Gobierno de Navarra-Editorial Civitas (1992) que aparece citado; por razones desconocidas, no llegó a ver la luz ni ésta ni ninguna de las colaboraciones. Con lo cual, la cita sólo sirve para mostrar un *nasciturus*; si la memoria no nos falla, creemos que percibimos las retribuciones correspondientes.

- El mapa municipal ante la reforma del régimen local de Navarra, *Revista Jurídica de Navarra*, 5 (1988), pp. 107-118.
- Derecho histórico y régimen local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1988.
- MARTÍN RETORTILLO, Sebastián (dir.), *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Pamplona: Gobierno de Navarra-Editorial Civitas, 1992.
- MIKELARENA PEÑA, Fernando, Navarra entre el Estatuto vasco y un Estatuto singular para Navarra, *Iura Vasconiae. Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, 10 (2013), pp. 395-459.
- MONREAL ZÍA, Gregorio, La Ley aboloria de Fueros de 21 de julio de 1876 (antecedentes y paso por el Congreso), *Iura Vasconiae. Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, 10 (2013), pp. 39-192.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid: Iustel, 2007.
- NAWIASKY, Hans, *Cuestiones fundamentales de Derecho Tributario*, Madrid: IEF, 1982.
- ORDOQUI URDACI, Luis, *La Cámara de Comptos. La institución fiscalizadora de los fondos públicos de Navarra*. Pamplona: Cámara de Comptos, 1997.
- PÉREZ CALVO, Alberto y Martín María RAZQUIN LIZARRAGA, *Manual de Derecho Público de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra-UPNA, 2000.
- PULIDO QUECEDO, Manuel, En torno a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, *Revista de Administración Pública*, 99 (1982), pp. 155-200.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989.
- Organización y competencias de la Comunidad Foral de Navarra en el Amejoramiento del Fuero, *Revista Jurídica de Navarra*, 7 (1989), pp. 63-96.
- La doctrina constitucional sobre los derechos históricos forales. De la negación al reconocimiento, *Revista de Administración Pública*, 124 (1991), pp. 263-298.
- RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, El Consejo de Navarra, *Revista Jurídica de Navarra*, 28 (1999), pp. 9-40.
- SALINAS QUIJADA, Francisco, Examen crítico del Amejoramiento del Fuero de Navarra, *Revista Jurídica de Navarra*, 1 (1986), pp. 57-86.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*¹²², Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Tribunales constitucionales europeos y autonomías territoriales*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1984.

VIDAL PRADO, Carlos, Un problema pendiente. La modificación del sistema de elección del Presidente de la Diputación en el Amejoramiento del Fuero de Navarra, *Revista de las Cortes Generales*, 38 (1996), pp. 101-152.

¹²² No se trata de una errata sino que el libro apareció con este título y no con la calificación de Foral.