

**EL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL Y
ESTATUTARIO DE LAS RELACIONES CON LA
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. ENTRE LAS
INSTITUCIONES Y EL PARTIDISMO**

Nafarroako Foru Erkidegoarekiko harremanen konstituzio- eta estatutu-
trataera. Erakundeen eta alderdikeriaren artean

Constitutional and Statutory Treatment of Relations with the Chartered
Community of Navarre. Between Institutions and Partisanship

JUAN-CRUZ ALLI ARANGUREN

Universidad Pública de Navarra / Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 9 de febrero de 2019

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 19 de marzo de 2019

Fecha de aceptación / Onartze-data: 20 de abril de 2019

Existe un marco legal-institucional para la cooperación entre las Comunidades autónomas por medio de los convenios de gestión de servicios y los acuerdos de cooperación de mayor alcance. Cuando el gobierno de Navarra negoció con el de la Comunidad autónoma vasca un acuerdo fue impedido por la política partidista tratando de que ni se creasen espacios oficiales de interlocución. Pusieron el interés político por encima de las instituciones.

Palabras clave: Constitución española. Comunidad Foral de Navarra. Comunidad Autónoma Vasca. Estatuto Vasco. Amejoramiento del Fuero.



Autonomia erkidegoen arteko lankidetzarako lege- eta erakunde-esparru bat dago, zerbitzuen kudeaketa-hitzarmenen eta irismen handiagoko lankidetzakordioen bitartez gauzatzen dena. Nafarroako gobernuak Euskal Autonomia Erkidegokoarekin akordio bat negoziatu zuenean, alderdikeriaren politikak eragotzi egin zuen, are elkarriketarako espazio ofizialik ere sor ez zedin. Interes politikoa erakundeenaren gainetik jarri zuten.

Giltza hitzak: Espainiako Konstituzioa. Nafarroako Foru Erkidegoa. Euskal Autonomia Erkidegoa. Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutua. Foruaren hobekuntza.



There is a certain legal/institutional cooperative framework amongst the Autonomous Communities through service management agreements and cooperation agreements that have a greater scope. When the government of Navarre was negotiating such an agreement with the Basque Autonomous Community, it was hindered by partisan politics aiming to avoid the mere creation of official spaces of dialogue. Political interests were placed above those of the institutions.

Key-words: Spanish Constitution. Chartered Community of Navarre. Basque Autonomous Community. Basque Statute. Improvement of Fuero (Charter of Navarre)

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES INSTITUCIONALES ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA Y LA COMUNIDAD FORAL NAVARRA. 1. La cooperación horizontal en los sistemas federales y descentralizados. 2. La cooperación horizontal entre comunidades autónomas. 2.1. El marco constitucional (Artículo 145 CE). 2.2. El régimen de los convenios de gestión y los acuerdos de cooperación en el Estatuto Vasco y el Amejoramiento del Fuero de Navarra. III. LA BÚSQUEDA DE UN MARCO DE COOPERACIÓN ENTRE AMBAS COMUNIDADES. 1. La propuesta de la Agrupación Socialista de Navarra. 2. El acuerdo para el Gobierno Vasco de 1987. 3. Iniciativa del grupo popular en el Parlamento de Navarra. 4. El acuerdo para el Gobierno de Navarra de 1991. 5. El programa electoral del PSN-PSOE de 1995. 6. El acuerdo de gobierno de 1995. 7. El protocolo de 25 de octubre de 1995. IV. EL ACUERDO DE COOPERACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA DE MAYO DE 1996. 1. Objetivos. 2. Organización. 3. Tramitación y retirada. Sus fundamentos. V. NUEVA PROPUESTA DE BASES PARA LA NEGOCIACIÓN DE UN ACUERDO DE COOPERACIÓN. VI. ¿HAY UN NUEVO HORIZONTE PARA LA RELACIÓN? VIII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Conforme al tema planteado, este texto estudiará el régimen constitucional y estatutario de las relaciones de la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra, según está diseñado en la Constitución, el Estatuto Vasco y el Amejoramiento del Fuero. Se expone el *statu quo* de la cuestión y como a su amparo se realizó en 1996 un intento de articular un frustrado Acuerdo de Cooperación. El marco normativo es válido *rebus sic stantibus*, susceptible de reforma si se produce algún cambio constitucional o estatutario que afecte a la articulación institucional de los territorios.

Actualmente, el marco normativo, que posibilita y regula las relaciones, no tiene reflejo real, una vez que se frustró el primer y único intento de establecer un acuerdo de cooperación. Es, por tanto, susceptible de utilización que implicaría su puesta en práctica. En cuanto constituye un medio, dotado de ins-

trumentos, su utilización responde a una actitud político-social que no hay que olvidar, por cuanto lo condiciona. Se parte de la existencia de comunicación o incomunicación por los cauces institucionales, que devienen útiles o intrascendentes a partir de aquella.

En la relación entre dos comunidades políticas existen dos facetas diferenciadas: la política y la institucional. Esta última suele ser reflejo de la primera, ya que, en función de la ideología y proyectos políticos particularistas, su presencia institucional produce resultados distintos.

Desde que se constituyeron la Comunidad Autónoma Vasca en 1979 y la Comunidad Foral de Navarra en 1982 podemos distinguir en sus relaciones los siguientes periodos:

- a) Constituyente: en el que se elaboraron y tramitaron el Estatuto y el Amejoramiento que sentaron las bases de su organización, competencias y marco de relaciones institucionales.
- b) Distanciamiento: sin relaciones institucionales, salvo algunas ocasionales con las Diputaciones de Álava y Guipúzcoa para asuntos concretos. Corresponde con la presidencia de Gabriel Urralburu (1983-1991).
- c) Reconocimiento institucional: interlocución directa entre los presidentes, adhesión de Navarra al Protocolo Aquitania-Euskadi-Navarra, presencia entre las regiones de la SurEuropa atlántica, intercambios de información sobre temas europeos en relación con las peculiaridades fiscales y acción conjunta ante instituciones comunitarias. Corresponde con la presidencia de Juan-Cruz Alli (1991-1995).
- d) Acuerdo de cooperación: negociado por los Gobiernos y autorizado por los Parlamentos. Corresponde al gobierno tripartito (1995-1996) presidido por Javier Otano.
- e) Ignorancia deliberada: eliminación del Acuerdo de cooperación, dejándolo sin viabilidad con la llegada de UPN al Gobierno de Navarra y salida del Protocolo. Corresponde con las presidencias de Miguel Sanz y Yolanda Barcina.

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES INSTITUCIONALES ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA Y LA COMUNIDAD FORAL NAVARRA

La relación institucional entre las Comunidades es una manifestación y ejercicio del autogobierno, así como de consolidación de una forma de Estado regional descentralizado. Además, da la posibilidad de un expreso reconoci-

miento institucional de los hechos diferenciales de las distintas comunidades. La Constitución prevé un Estado «compuesto» o «complejo» pues en él las Comunidades Autónomas participan con el Estado del poder político, configurándose así el Estado Autonómico plural en su organización territorial (STC 1/1982). Se consagra el «principio de unidad indisoluble de la Nación española y, de otra, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran» (STC 35/1982)¹.

1. La cooperación horizontal en los sistemas federales y descentralizados

En los Estados federales o unitarios descentralizados, la distribución de competencias implica el reconocimiento de distintos ámbitos de poder político, que hace necesaria la cooperación entre todos los gobiernos territoriales para la resolución de los problemas comunes, sin que la supra territorialidad de estos exija la presencia del poder central cuando existe competencias para afrontarlos. Este es el fundamento de la doctrina del federalismo cooperativo, que se ha manifestado en la cooperación horizontal entre los gobiernos infraestatales y en la vertical entre el Estado y aquéllos.

Los instrumentos de cooperación parten del hecho de que los problemas superan el ámbito territorial individualizado y precisan soluciones de mayor espacio, así como del reconocimiento de que el ejercicio de las propias competencias exige el acuerdo entre los poderes públicos afectados. Ha de aceptarse que la nueva configuración de la distribución territorial del poder, en los modelos federales o regionales descentralizados,

«no se entiende ya como separación y mera yuxtaposición de esferas independientes y soberanas de gobierno, actuando cada una sobre un ámbito material propio y exclusivo, sino como colaboración entre los diversos centros de gobierno en la consecución de objetivos de común interés, como participación de todas las instancias en un esfuerzo conjunto para el cumplimiento de todas aquellas funciones y tareas que redundan en beneficio del todo y, con él, de las propias partes»².

Por ello, los acuerdos entre los Estados miembros de una Federación o entre las regiones son práctica habitual y consustancial con el modelo político-

¹ Sobre todos los aspectos de la cooperación y de la específica entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra: ALLI ARANGUREN, J. C., *La cooperación entre la Comunidad Autónoma Del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2004.

² ALBERTI ROVIRA, E., *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 358.

institucional de distribución territorial del poder, cuyo límite es el respeto a la identidad institucional y al orden competencial que establezca la Constitución, dada la indisponibilidad de la titularidad de las competencias.

Así se viene practicando en el federalismo norteamericano. En los Estados Unidos, el artículo 1, sección 10ª, apartado 1 de la Constitución dispone que «ningún Estado podrá celebrar Tratados, Alianzas o Confederaciones». En el apartado 3 añade que «ningún Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso [...] celebrar ningún acuerdo o pacto con otro Estado». La autorización del Congreso posibilita los acuerdos, cuyo control ha reducido la jurisprudencia al afirmar que aquella no es necesaria «para los acuerdos que no tuvieran por objeto aumentar el poder político de los Estados u oponerse a la justa supremacía del Estado Federal». Existen numerosos convenios, órganos, organismos e instituciones interestatales de coordinación, unos de deliberación, que dictan resoluciones no vinculantes para los Estados, y otros con facultades decisorias y ejecutivas, vinculantes para los Estados miembros. En este segundo supuesto gozan de personalidad jurídica propia y capacidad para el ejercicio de las competencias ejecutivas que se hayan transferido al organismo común. Su creación no ha planteado cuestiones de constitucionalidad, considerándolo algo consustancial con el modelo político y la necesidad de cooperación en condiciones de libertad e igualdad³.

También se practica en el sistema federal suizo. El artículo 7 de la Constitución suiza prohíbe «toda utilización particular y todo tratado de naturaleza política entre Cantones». Pero,

«los Cantones tendrán, en cambio, derecho a concertar entre sí convenios sobre materias objeto de legislación, si bien deberán comunicar dichos convenios a la autoridad federal, la cual, si los mismos contienen algo que se oponga a la Confederación o a los derechos de los demás Cantones, estará autorizada a impedir su ejecución. En caso contrario, los Cantones contratantes estarán facultados para recabar para su ejecución la cooperación de las autoridades federales».

Se admiten órganos intercantonales de coordinación, sin facultades decisorias propias y sin capacidad de dictar resoluciones vinculantes, como «lugar de encuentro para intercambiar información, debatir problemas comunes, coordinar actuaciones de modo informal y preparar proyectos concretos de cooperación». Los convenios intercantonales pueden crear órganos ejecutivos comunes, las «comunidades o asociaciones concordatarias», a las que los cantones atribu-

³ SANTOLAYA MANCHETTI, P., *Descentralización y cooperación*, Madrid: IEAL, 1984, p. 135. ALBERTI ROVIRA, E., *Federalismo y cooperación*, op. cit., pp. 411 y ss.

yen competencias decisorias sobre materias concretas de naturaleza administrativa y normativa con rango reglamentario⁴.

En Austria el artículo 15 de la Constitución autoriza los convenios «en materias de su propio ámbito de aplicación y deberán ponerse inmediatamente en conocimiento del Gobierno Federal». Aunque no son frecuentes las instituciones comunes, existe una «Oficina de coordinación de los Länder», con funciones deliberantes y consultivas, sin facultades ejecutivas propias⁵.

En la Ley Fundamental de Bonn no hay regulación de la materia, pero la práctica ha sido muy rica en fórmulas de coordinación, auxilio y cooperación horizontal entre los Länder, siempre que se respete la competencia federal, los límites territoriales y la configuración de los Estados miembros. La coordinación, basada en el acuerdo de voluntades, permite que concierten el ejercicio de sus respectivos poderes y que busquen una orientación conjunta de los criterios de actuación de sus propias competencias.

En la República Federal la coordinación no es una norma de competencia ordenadora de la concurrencia de poderes sobre una misma materia o sector, sino un modo de proceder en el ejercicio de los respectivos poderes, conforme a un parámetro común, ensamblando actuaciones distintas para conseguir un resultado armónico. La coordinación horizontal se apoya en órganos comunes creados por acuerdo entre los Länder. Afecta a todos los sectores y materias de su competencia, tanto en el ámbito administrativo como en el legislativo. La coordinación general se produce a través de organismos como la Conferencia de Ministros-presidentes de los Länder, de naturaleza deliberante. A nivel legislativo por medio de la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos estatales alemanes, también de naturaleza deliberante en materias de organización y funcionamiento de las Cámaras. En el ámbito ejecutivo-administrativo existen numerosos órganos de coordinación sectorial, como las Conferencias de Ministros de Finanzas, Economía, Comunicaciones, etc.⁶

En Alemania la cooperación consiste en una toma conjunta de decisiones, en el coejercicio de las competencias por varias partes que actúan mancomunadamente. Se trata de una «mancomunación de poderes», del establecimiento de un «régimen de atribución y ejercicio mancomunado de competencias», participando varias instancias en un único sistema de decisión. Su establecimiento se puede realizar bilateralmente por acuerdo de las partes, quienes no pueden dis-

⁴ MENÉNDEZ REXACH, Á., *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid: IEAL, 1982, pp. 79 y ss. ALBERTI ROVIRA, E., *Federalismo y cooperación*, op. cit., pp. 414-415.

⁵ *Ibidem*, pp. 418-424.

⁶ *Ibidem*, pp. 414 y ss.; 464 y ss.

poner de la titularidad de la competencia sino sólo del modo de su ejercicio, ya que en otro caso se alteraría el orden competencial. De este modo la cooperación convencional sólo supone un modo conjunto de ejercicio de las competencias, próximo a la coordinación, sin incidir en la titularidad que está regida por el principio de indisponibilidad del orden de distribución de los poderes. La creación de órganos comunes o mixtos es una realidad avalada por la inexistencia de prohibición constitucional y por su propia naturaleza instrumental que, al no recibir la titularidad de las competencias sino sólo la gestión, no atenta al orden competencial⁷.

2. La cooperación horizontal entre comunidades autónomas

2.1. El marco constitucional (Artículo. 145 CE)

La cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas se halla expresamente prevista en el artículo 145 CE que, tras prohibir la federación entre Comunidades, posibilita la existencia entre ellas de «convenios para la gestión y prestación de servicios propios», que serán comunicados a las Cortes. También contempla la formalización de «acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas [que] necesitarán la autorización de las Cortes Generales». Los convenios y acuerdos se diferencian por su contenido material y por la forma de control sobre los mismos –comunicación o autorización– por parte de aquellas⁸.

Al apartado 1 prohíbe la federación entre Comunidades: «En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas». Se le considera innecesario:

«pues parece obvio que el contenido de los vínculos federativos que algunas comunidades pudieran establecer entre sí no podrían rebasar, en ningún caso, el ámbito máximo de competencias que la propia Constitución reconoce a cada comunidad, con lo que no se cuestionaría la naturaleza unitaria del Estado. Por el contrario, la omisión de este principio limitativo de la voluntad autonómica de las regiones y nacionalidades habría permitido dotar al nuevo régimen de autonomías de una mayor flexibilidad, con el fin de que su funcionamiento práctico permitiera ir desvelando sus posibles errores e insuficiencias, prepa-

⁷ *Ibidem*, pp. 368-369, 487 y ss.

⁸ ENTRENA CUESTA, R., Artículo 145. En Garrido Falla, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas, 1980, p. 1570: El precepto ha sido calificado como «escasamente feliz» con «un extraordinario margen de imprecisión y una serie de interrogantes difíciles de resolver». TAJADURA TEJADA, Javier, El artículo 145 de la Constitución Española: los convenios y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, *Revista Jurídica de Navarra*, 14 (1985), pp. 113-142.

rando de este modo el camino hacia una nueva redistribución del poder político territorial en momento histórico posterior, si, en efecto, las mencionadas insuficiencias del propio modelo unitario así lo aconsejaran»⁹.

Fue propuesto por una enmienda de Alianza Popular para evitar poner en riesgo la unidad nacional. Se invocó el precedente del artículo 13 de la Constitución de 1931¹⁰, con tanto éxito que el apartado 1 del artículo 145 lo recoge literalmente, cambiando sólo el tiempo de verbo, el presente de aquella («en ningún caso se admite») por el futuro («en ningún caso se admitirá la federación»), y la denominación de «regiones autónomas» sustituida por la de «Comunidades Autónomas».

La enmienda de Alianza Popular propuso prohibir la «federación de regiones autónomas», ante el riesgo de formación de bloques que atentaría a la personalidad e independencia de las regiones, lo que «constituiría un indudable peligro para la unidad nacional» (Enmienda 33 de Jarabo Paya). Fraga Iribarne invocó la guerra de secesión americana, sosteniendo que la federación:

«sería un gravísimo riesgo para la consolidación del sistema autonómico de un Estado regional [...] que sólo podrán poner en peligro los que quisieran llevarlo más allá [...] no hay federaciones entre regiones, resolución que han tomado todos los pactos federales y que ya en su día tomó la República».

Pérez Llorca (UCD) lo hizo con la guerra de los cantones suizos.

Por el contrario, diputados y senadores nacionalistas y socialistas propusieron la desaparición del precepto o la búsqueda de fórmulas de cooperación. Para Letamendía (HB) se había cerrado el paso a la defensa del derecho de autodeterminación y al federalismo. Según Marcos Vizcaya (PNV) el establecimiento de un acuerdo federativo entre Comunidades no suponía modificar el Estado, rechazando el control de las Cortes para la cooperación entre Comunidades. En sentido similar se manifestaron los representantes catalanes y comunistas. El debate acreditó la gran diferencia de concepciones del Estado entre la unitaria centralista, la unitaria regionalista, la federalista y la confederal. Estuvo presente por alusiones la cuestión de «los Países Catalanes», así como el riesgo de

⁹ LEGUINA VILLA, J., Las Comunidades Autónomas. En Prederi, Alberto y García de Enterría, Eduardo (dirs.), *La Constitución Española de 1978*, Madrid: Civitas, 1980, pp. 785-786.

¹⁰ En el debate constituyente de la República la cuestión no fue pacífica. La minoría vasco-navarra formada por carlistas-jaimistas y nacionalistas vascos propuso que se admitiera «la federación de regiones autónomas que sean limítrofes y llenen para ello los mismos requisitos constitucionales que se exigen para la formación de regiones autónomas». La enmienda estaba firmada por Joaquín Beunza, Tomás Domínguez Arévalo, conde de Rodezno, Francisco Basterrechea, Antonio de Pildain, Rafael Picavea, José Horn, Manuel Egileor, Julio de Urquijo y José Antonio de Aguirre. *Diario de sesiones de las Cortes Constituyentes*, 45, 25 septiembre 1931, pp. 1202-1203.

«colonización» de unas regiones por otras, además del peligro de alteración del modelo territorial y de la unidad del Estado.

Dicha prohibición pretendió impedir la transformación del modelo unitario-descentralizado-regional en un Estado federal, como proponían las fuerzas democráticas, o la configuración de macro comunidades políticas y económicas, con órganos comunes de autogobierno, que desfigurasen el modelo sobre el que los sectores vinculados al franquismo tenían serias dudas y cuya derogación siguieren reclamando durante muchos años desde las filas de Alianza Popular. La prohibición constituye:

«una medida de precaución que quiere ser coherente con el propio modelo de Estado unitario consagrado por la Constitución, pero que, a mi juicio, es innecesaria, pues parece obvio que el contenido de los vínculos federativos que algunas Comunidades pudieran establecer entre sí no podría rebasar en ningún caso el ámbito máximo de competencias que la propia Constitución reconoce a cada Comunidad, con lo que no se cuestionaría la naturaleza unitaria del Estado»¹¹.

La Constitución establece en su artículo 145.2 la posibilidad de que los Estatutos contemplen los acuerdos y convenios de cooperación entre las Comunidades. No se habilita a las Comunidades para hacerlos, sino que se parte de su capacidad estatutaria para convenir, propia de su personalidad y de la autonomía que se les reconoce¹², estableciéndose los requisitos de control por las Cortes Generales, a las que se convierte en garantes del cumplimiento de la prohibición y del respeto dentro del modelo de Estado autonómico (STC 44/1986, de 17 de abril). La capacidad de las Comunidades Autónomas para otorgar Convenios de colaboración deriva de su autonomía y plena personalidad jurídica (SSTC 71/1983, de 29 de julio, y 93/1986, de 14 de julio).

La prohibición de federación es límite máximo al ejercicio de la autonomía en la cooperación horizontal, impidiendo la configuración de un nuevo nivel político-institucional entre las Comunidades y el Estado, la modificación del sistema constitucional de distribución de competencias, la alteración de los ámbitos territoriales, o la transmisión a órganos o instituciones intercomunitarias de la titularidad de competencias, indisponibles por imperativo constitucional y estatutario.

Siendo la cooperación la regla general, como manifestación del principio de autonomía y de la propia naturaleza del Estado, la prohibición debe ser la excepción. Por ello su aplicación debe ser restrictiva, en beneficio de la regla

¹¹ LEGUINA VILLA, J., *Las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, p. 785.

¹² STC 25/1981, de 14 de julio, que las califica de «corporaciones públicas de base territorial y naturaleza política».

general. No se puede olvidar que los instrumentos de cooperación son medios de integración de las distintas estructuras de poder existentes en el Estado, por lo que debe rechazarse su valoración como elementos disgregadores y potenciadores de centros de poder frente al Estado. Esta concepción supone no haber asumido o entendido el modelo territorial que la Constitución ha dado al Estado español. El Tribunal Constitucional ha declarado que:

«la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarles, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación (SSTC 184/81, 44/84, 165/85)».

Para el Tribunal Constitucional la cooperación o colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y de estas entre sí, es elemento consustancial al Estado de las autonomías que hace posible la autonomía y la unidad del sistema (art. 2 CE) (SSTC 18/1982, de 4 de mayo, 96/1986, de 10 de julio, 104/1988, de 8 de junio, 214/1989, 118 /1998)¹³.

Para hacerlo posible el artículo 145 CE contempla, en primer lugar, los «convenios para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas», que se comunican a las Cortes Generales. En segundo lugar, los «acuerdos de cooperación», cuyo contenido no se precisa, que necesitan «autorización» de las Cortes, lo que implica un mayor nivel que los primeros, afectando a algo más que la «gestión y prestación de servicios». Si identificamos el contenido material de los convenios de gestión y colaboración con la «actividad administrativa», aquellos se referirían a la misma en su producción y ejecución, dejando para los acuerdos de cooperación las actuaciones de orden político o legislativo, tanto dentro como fuera del ámbito estatal e institucional¹⁴.

Junto a estos convenios y acuerdos, formalizados conforme a los procedimientos previstos en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y los Reglamentos del Congreso y Senado, se admite la existencia de otros instrumentos, consistentes en «declaraciones conjuntas de intenciones o propósitos, sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación»

¹³ Los principios de cooperación, colaboración y solidaridad son expresión del deber de lealtad constitucional (STC 237/1992, de 15 de diciembre) y «consustanciales al Estado de las Autonomías» (SSTC 11/1986, de 28 de enero, 64/1990, de 5 de abril, 132/1998, de 18 de junio). La actitud de lealtad constitucional «no sólo debe atenerse al respeto estricto de las competencias ajenas, incluida, en su caso, la de coordinación de la actividad económica, sino también a los principios de colaboración y solidaridad» (STC 152/1988, de 20 de julio). La STC 64/1990, de 5 de abril, calificó al principio de solidaridad como «manifestación de comportamiento leal entre los poderes territoriales del Estado».

¹⁴ MENÉNDEZ REXACH, Á., *Los convenios*, op. cit., pp. 98 y ss. AJA, E. y otros, *Sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid: Tecnos, 1985, pp. 435 y ss.

(STC 44/86), a las que se denomina «Protocolos» entre Comunidades, cuyo encuadramiento depende de «la naturaleza del documento y el carácter de sus cláusulas».

Los principios de coordinación y cooperación deben inspirar la actividad de los poderes públicos conforme a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Su artículo 3 los recoge, disponiendo la «cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas». El artículo 47.2.b). 2º excluye de la regulación de los convenios interadministrativos a los suscritos entre Comunidades Autónomas, «que se regirán en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos por lo previsto en los respectivos Estatutos de autonomía». Respecto a los convenios interadministrativos se contemplan los «mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución y de los compromisos adquiridos por los firmantes», resolviendo los problemas de interpretación y cumplimiento (ar. 49, f).

2.2. El régimen de los convenios de gestión y los acuerdos de cooperación en el Estatuto Vasco y el Amejoramiento del Fuero de Navarra

Para poder examinar el alcance de las previsiones estatutarias sobre la cooperación intercomunitaria, se ha de invocar el significado del Estatuto como «pieza esencial en la estructura compuesta del Estado» y «norma institucional básica de las Comunidades Autónomas» (STC 247/2007), que se integran en el bloque de la constitucionalidad¹⁵. El Estatuto es parte integrante del «ordenamiento del Estado» (art. 147.1 CE), está garantizado por el «principio de indisponibilidad de los Estatutos», que consagran los artículos 147.3 y 152.2 CE.

En el artículo 22.2 del Estatuto Vasco se contemplan los convenios y acuerdos, con una previsión específica que sólo puede referirse a Navarra: «la Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otro territorio histórico foral para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia». Esta posibilidad fue introducida por una enmienda de Alzaga (UCD):

«inspirada en la necesidad de observar la singularidad de las relaciones que, evidentemente, mantiene y debe mantener la Comunidad Autónoma [vasca] con el colindante territorio histórico-foral».

¹⁵ Para el TC se trata de «una noción compleja [...] que hace referencia a un conjunto de disposiciones utilizables como parámetro de la legitimidad constitucional de las leyes, pero no a contenidos normativos concretos que no puedan ser modificados de acuerdo con el procedimiento previsto según la naturaleza de cada disposición» (SSTC 10/1982, 26/1982, 66/1985, 11/1986, 26/1987, 154/1988 y 149/1991).

Territorio que con condiciones de colindancia y naturaleza sólo podía ser la Comunidad Foral de Navarra. Así lo confirmaron en el debate Alavedra (CIU) («el artículo salva perfectamente el tema de Navarra»), Martín Toval (PSOE) («está apuntado claramente el caso de Navarra») y Solé Tura (PSUC): «deja intacta la posible relación existente entre la C.A. de Euzkadi y el territorio foral»).

En la propuesta de institucionalización que realizó la UCD de Navarra en junio de 1977 se pronunció sobre las «Relaciones de cooperación y coordinación con Euzkadi (9.3º)»:

«Este procedimiento no será necesario [...] para el establecimiento con el poder regional de las Provincias Vascongadas de relaciones de cooperación y coordinación en temas concretos, siempre que tales relaciones no se traduzcan en la creación de instituciones comunes con funciones decisorias sobre Navarra».

La cooperación y coordinación se realizaría entre instituciones distintas y con diferente nivel de autonomía: la provisional del Consejo General Vasco y la propia de la Diputación Foral, «cuyo marco autonómico no sólo no es provisional, sino que le otorga un nivel de autonomía sensiblemente superior al previsto para aquél». Como se recoge en el régimen transitorio no se excluye algún «organismo común» de relación y encuentro sin funciones decisorias sobre Navarra.

El Programa foral de UCD de 1977 previó la cooperación por medio de un «órgano común» para colaborar en proyectos comunes. Del Burgo propició la cooperación:

«deben intensificarse los vínculos de cooperación y solidaridad con la comunidad vascongada, en cuantos aspectos sean de interés común. Esta cooperación y solidaridad ha de ejercerse en el marco de instituciones de encuentro –no de supeditación–, nacidas del diálogo y del acuerdo entre el poder navarro y el poder autonómico de las Vascongadas sobre cuestiones concretas. ¿Por qué no un Consejo Vasco-navarro de cooperación y desarrollo?»¹⁶.

En el trámite del Anteproyecto de Estatuto de Autonomía del País Vasco, el partido político «Unión Nacional Española», de la coalición Alianza Popular, presentó el 15 de diciembre de 1978 una enmienda a la totalidad en la que se contemplaba la posibilidad de que cada Provincia o territorio histórico tuviera:

«derecho a celebrar convenios referentes a todas y cada una de las materias de su competencia, no sólo con las otras dos, sino con las demás Comunidades

¹⁶ DEL BURGO, J. I., *Navarra es Navarra*, Pamplona: Gráficas Irujo, 1979, p. 56.

Autónomas limítrofes [...], así como a promover la creación de instituciones comunes de enlace entre las Comunidades contratantes»¹⁷.

En Navarra la referencia a un Consejo Vasco Navarro, espacio de cooperación sobre las previsiones constitucionales (art. 145.2), se produjo en una reunión de los parlamentarios del PSOE y UCD, que se celebró el día 18 de agosto de 1977, para tratar de la democratización de las instituciones navarras¹⁸. Por los representantes socialistas se informó que el texto por ellos propuesto era un «borrador» y Urralburu reconoció que Navarra debía decidir sobre su capacidad autonómica, sugiriendo la posibilidad de buscar un medio transitorio por el cual, si bien Navarra no estaría definitivamente integrada en Euskadi, tampoco estaría separada del todo¹⁹.

En la cooperación insistió el PSOE a partir de las elecciones forales de 1979, en que se manifestó el cambio de actitud de los socialistas navarros sobre la presencia en la federación socialista de Euskadi, que ya se había invocado en el segundo congreso del PSE entre los integracionistas partidarios de realizar el referéndum de incorporación y quienes deseaban la construcción de la autonomía de Navarra diferenciada de la vasca y establecer la cooperación entre las comunidades. La denominada «tercera vía», que avaló el secretario general González, fue consagrada en el tercer congreso del PSE de marzo de 1982. La desvinculación orgánica de la agrupación de Navarra la explicó Urralburu diciendo: «Si no ofrecíamos la alternativa de la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca, tampoco, en consecuencia, debíamos pertenecer al PSE»²⁰.

En la reunión celebrada en Tudela el 4 de abril de 1981 el PSOE propuso constituir una alternativa diferenciada entre el nacionalismo vasco y la derecha navarrista, «que no consista ni en la integración ni en la separación», estableciendo «una vinculación entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca» por medio de los acuerdos de cooperación y un organismo denominado «Consejo Vasco Navarro», con el mismo número de miembros de ambas Comunidades, que fue aprobado por el Consejo Regional el 20 de junio de 1981²¹.

¹⁷ TAMAYO SALAVERRÍA, V. y C., *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Vitoria: Gobierno Vasco, 1981, p. 505.

¹⁸ Asistiendo por parte del PSOE Benegas, Maturana, Urralburu y Goñi, y por la UCD Del Burgo, Aizpún y Pegenaute.

¹⁹ ALLI ARANGUREN, J. C., *La cooperación*, op. cit., pp. 223-245.

²⁰ *El País*, 7 de junio de 1982.

²¹ Sobre el «Consejo Vasco Navarro» y la cooperación entre las Comunidades: ALLI ARANGUREN, J. C., *La cooperación*, op. cit., pp. 232-236.

El «Proyecto de Bases de Negociación para el Mejoramiento del Fuero», redactadas por Del Burgo y aprobadas por la Diputación Foral el 27 de diciembre de 1979, contempló la celebración de «convenios con la Comunidad Autónoma del País Vasco, o con cualquiera de los territorios históricos que la integran».

En el debate de la Base 7ª, sobre cooperación de Navarra con la Comunidad Autónoma Vasca, el portavoz de UPN Viguria se refirió para justificar su abstención, a quienes se referían a Navarra sin consultarle, con una «total falta de delicadeza», como en los decretos de preautonomía, en la DT 4ª CE y en el Estatuto vasco, aunque «estamos en el fondo de acuerdo en que se establezca este tipo de Convenios»²².

En su debate en el Parlamento Foral, apoyando una enmienda conjunta del PSOE y UCD en la que se mantenía esta posibilidad, el portavoz de la UCD, Astrain, realizó una afirmación del autonomismo diferencial de Navarra cuando dijo que tales convenios «reafirman más nuestra personalidad, reafirman más nuestro deseo de autogobierno [...] podemos establecer Convenios con los demás pueblos de España».

El portavoz socialista Urralburu encuadró dichos convenios en el marco de las relaciones entre Navarra y el País Vasco, con mayor trascendencia que otros acuerdos, porque «pretendemos también resolver un problema político [...] que existe en este pueblo». En el debate del dictamen añadió:

«no reconocer que debe haber unas relaciones especiales con la Comunidad Autónoma Vasca tiene que ser fruto de la ignorancia o tiene que ser fruto de no reconocer la evidencia de la voluntad de una parte de nuestro pueblo. Es decir, que en primer lugar los convenios vienen a incorporar a la vía institucional de Navarra aquellos sectores de nuestro pueblo que mantienen, y además frustradamente, su vocación vasca en Navarra».

El artículo 70 LORAFNA hace una referencia específica a los convenios con la Comunidad Autónoma Vasca, diferenciándola de las demás Comunidades limítrofes, reduciendo el plazo de comunicación a las Cortes respecto al régimen general. También existe una alusión diferenciada por lo que se refiere a los acuerdos de cooperación. Estos convenios y acuerdos son objeto de control parlamentario interno, que en el caso de Navarra precisa la autorización del Parlamento al Gobierno. El control parlamentario externo corresponde a las Cortes Españolas, conforme el artículo 145 CE citado, bien por la comunicación en el caso de los convenios o por la aprobación en los acuerdos.

²² En *El Pensamiento Navarro* de 6 de noviembre de 1980 Fraga se manifestó contrario a la federación de regiones como solución al problema vasco-navarro, señalando que era anticonstitucional, aunque afirmó: «No me opongo a que existan convenios».

Todo ello con independencia de la previsión constitucional de la DT^a 4^a, recogida en el artículo 2.2 del Estatuto Vasco y en la disposición adicional 2^a LORAFNA, del posible acuerdo institucional, ratificado en referéndum del pueblo navarro, para la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca.

III. LA BÚSQUEDA DE UN MARCO DE COOPERACIÓN ENTRE AMBAS COMUNIDADES

La posibilidad de articular este marco de cooperación del apartado 1 del artículo 145 CE ha tenido distintos momentos desde su establecimiento estatutario, habiendo sido concebido, incluso, como un medio de dar satisfacción a las demandas de aquella parte de la sociedad navarra que se identifica con el nacionalismo vasco en sus diversas formas. Así lo reflejaron los portavoces centrista y socialista en el debate de las Bases y texto de la LORAFNA, considerándolo como una tercera vía entre la integración total, defendida por la minoría nacionalista, y la separación total.

Incluso desde la derecha navarrista hubo una somera aproximación a tal planteamiento, pero no fue aceptado ni siquiera apoyado en el Parlamento, utilizando la abstención tras un pronunciamiento favorable a la cooperación, aunque aprobaron la LORAFNA que lo recogía. Antes del debate parlamentario de las citadas Bases de Amejoramiento, en una mesa redonda celebrada el 2 de diciembre de 1978, el fundador de UPN Aizpún, afirmó:

«El hecho de que Navarra se divida, en la proporción que sea, puede conducir a una fatal convivencia. Y entonces diría que es preciso llegar a algún tipo de conexión que no supusiera la integración en Euzkadi, que no nos gusta, pero sí llegar a algún tipo de colaboración para satisfacer la ambición de quienes propugnan la integración [...]. Hoy, estamos [...] de acuerdo en estudiar alguna fórmula que pueda para nosotros impedir la pérdida de la identidad de Navarra y quizás para ellos, algún tipo de conexión»²³.

En el debate parlamentario de las Bases del Amejoramiento el grupo parlamentario de UPN se abstuvo, aunque su portavoz adujo que estaban de acuerdo en el fondo, que su rechazo era por una razón formal, no de fondo, «porque bienvenidos sean los convenios». Esta postura la reiteró en el debate del dictamen²⁴.

²³ *Diario de Navarra*, 3-12-1978. Citado por GORTARI, J., *La transición política en Navarra, 1975-1979*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1995, p. 566.

²⁴ *Diario de sesiones del Parlamento Foral*, 18, 9-6-1980, pp. 404-405; 513-514.

1. La propuesta de la Agrupación Socialista de Navarra

La opción por la cooperación desde la diferencia de Comunidades e instituciones fue siempre defendida desde la UCD y el PSOE. Fue este último quien más elaboró el espacio de encuentro y así se reflejó en los textos legales. La Agrupación Socialista de Navarra publicó en julio de 1981 un folleto titulado «La Autonomía de Navarra», en el que sostuvo que «las relaciones de Navarra con la CAV no pueden estar presididas ni por el principio de la integración ni por el de la separación, sino por el principio de la vinculación o de la cooperación» (punto 34). Se propusieron los siguientes criterios para su configuración:

a) Consecuencia de tal principio y en el marco de la LORAFNA,

«Navarra debe proceder al establecimiento de una vinculación con la CAV, que sin mengua ni perjuicio de la personalidad, la autonomía y la ordenación institucional de cada una de ellas, permite resolver conjuntamente todas las cuestiones de interés común».

El medio serían los convenios y acuerdos contemplados por el artículo 22 del Estatuto vasco, que también serán recogidos en la LORAFNA (punto 35), como se hizo por enmienda conjunta de UCD y PSOE.

b) En el «Acuerdo de Cooperación» se incluiría:

«la creación de un organismo intercomunitario que podría denominarse Consejo Vasco-Navarro [...] marco institucional adecuado para la elaboración de convenios concretos para la gestión y prestación de servicios en materia de educación, cultura, sanidad, comunicaciones, etc., y la adopción de resoluciones en materias de interés común».

c) El Consejo estaría dotado de dos órganos. La Comisión Permanente, integrada por los presidentes, a los que podrían acompañar miembros de sus respectivos gobiernos. El Pleno, integrado por los miembros de la Comisión Permanente, y por un número igual de miembros de ambos Parlamentos.

d) Acuerdos por consenso:

«Dada su naturaleza de organismo intercomunitario, el Consejo Vasco-Navarro debería adoptar sus acuerdos y resoluciones de mutuo acuerdo entre los representantes de ambas Comunidades y sin perjuicio de las competencias de las respectivas instituciones ya que, en caso contrario, estaríamos ante una institución supracomunitaria y ello no sería constitucional».

e) Similitudes internacionales:

«En definitiva, el Consejo Vasco-Navarro cumpliría dentro de su ámbito, una función análoga a la que cumplen algunas instituciones de carácter internacional: Servir de marco para una política de cooperación entre los Estados, sin perjuicio de la independencia de estos (punto 36)».

2. El acuerdo para el Gobierno Vasco de 1987

En el acuerdo de Gobierno para la Comunidad Autónoma Vasca, firmado entre el PNV y el PSE-PSOE en enero de 1987 el punto 10 comprometía al Gobierno a propiciar una:

«política de entendimiento y estrechamiento de lazos y vínculos con el territorio hermano de Navarra, mediante los cauces de celebración de convenios y acuerdos de cooperación en las diversas materias de interés común, tanto económicas como culturales. Asimismo, el Gobierno Vasco estudiará y tratará en su caso con las Autoridades e Instituciones navarras la posibilidad de establecer algún *órgano común permanente*, de acuerdo con las posibilidades legales existentes».

3. Iniciativa del grupo popular en el Parlamento de Navarra

Como consecuencia del anterior acuerdo, el Grupo Popular en el Parlamento de Navarra dirigido por Del Burgo presentó una moción para que éste declarase que «el Gobierno de Navarra carece de competencia para negociar con el Gobierno de Euzkadi el establecimiento de ningún órgano permanente entre ambas Comunidades».

El mismo grupo enmendó su moción cambiando radicalmente su propuesta: «valora positivamente la actitud de la Comunidad Autónoma del País Vasco favorable a la formalización de convenios de cooperación entre ambas Comunidades». Así lo aprobó el Parlamento en sesión de 12 de marzo de 1987 (BOP 22, de 17 de marzo de 1987). Además, propuso declarar que:

«el Parlamento de Navarra considera que resulta conveniente el estudio de las posibilidades legales que permitan la creación de un *órgano común permanente*, para servir de cauce de encuentro entre los Gobiernos de ambas Comunidades en orden a la formación de futuros convenios de cooperación en materias de interés común, siempre que ello no implique la atribución al referido órgano de funciones de representación política o de carácter decisorio y vinculante para ambas Comunidades».

4. El acuerdo para el Gobierno de Navarra de 1991

El Acuerdo para la formación del Gobierno de Navarra entre el PSN-PSOE y EA de 26 de julio de 1991 contempló «las políticas de coordinación y cooperación con la CAV al objeto de garantizar un desarrollo coherente y equilibrado en aquellas materias en las que ambas Comunidades tienen intereses comunes», así como promover:

«la creación de una comisión intergubernamental de carácter permanente que mantendrá reuniones periódicas y cuyas decisiones se harán efectivas, en su caso, mediante los instrumentos jurídicos previstos en la Constitución, la LORAFNA y el Estatuto».

5. El programa electoral del PSN-PSOE de 1995

En el programa electoral del PSN-PSOE del año 1995 se propuso la creación de una «Comisión intergubernamental de carácter permanente con el Gobierno vasco», como un medio de consolidación del autogobierno y de integración y cohesión de la sociedad navarra, rechazando el fundamentalismo «que pretende profundizar en la configuración de dos comunidades políticas enfrentadas».

6. El acuerdo de gobierno de 1995

En el Pacto de Gobierno firmado el 4 de julio de 1995 entre PSN-PSOE, CDN y EA existió el compromiso de establecer «unas relaciones especiales y permanentes con la Comunidad Autónoma Vasca, por razones históricas y por la existencia de cuestiones comunes». Se invocó la política de coordinación y cooperación entre ambos Gobiernos, así como el compromiso de crear una Comisión Intergubernamental permanente «cuyas decisiones se harán efectivas mediante los instrumentos jurídicos previstos en la Constitución, la LORAFNA y el Estatuto».

7. El protocolo de 25 de octubre de 1995

En ejecución del citado pacto de gobierno se firmó el 25 de octubre de 1995 un protocolo entre el Lehendakari del Gobierno Vasco Ardanza y el presidente del Gobierno de Navarra Otano, en el que acordaron «propiciar y desarrollar, en el marco de sus respectivas competencias, relaciones de colaboración permanente». Para hacerlo posible manifestaron la intención de ambos gobiernos de:

«consensuar una fórmula de colaboración que establezca los mecanismos de coordinación e impulso de las relaciones entre ambas Comunidades, en el marco de la Constitución, del Estatuto y de la LORAFNA, incluyendo un *órgano permanente de encuentro*, cuyas decisiones se harán efectivas mediante los instrumentos jurídicos previstos en el ordenamiento vigente».

IV. EL ACUERDO DE COOPERACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA DE MAYO DE 1996

Con base en el protocolo anterior el Acuerdo de Cooperación fue aprobado por el Gobierno de Navarra el día 13 y por el Gobierno vasco el día 14 de mayo de 1996. Había sido negociado por una comisión formada por representantes de ambos Gobiernos, integrada por dos responsables políticos y juristas quienes dieron forma y precisaron el contenido del documento en cuanto a su constitucionalidad y acomodación a los artículos 145 CE, 22 EAPV y 70 LORAFNA.

1. Objetivos

El preámbulo fundamentó el convenio «no sólo en una mera relación de vecindad [...] sino que hunde sus raíces en una afinidad histórica, cultural y social que ha tenido diversas manifestaciones a través de los tiempos». Se aludió a la creación en 1918 de la Sociedad de Estudios Vascos-*Eusko Ikaskuntza* y la Real Academia de la Lengua Vasca-*Euskaltzaindia*. Se destacó que la cooperación se realizaría en el marco constitucional y estatutario, «desde el total respeto a la voluntad de los ciudadanos de cada Comunidad», lo que implica «el reconocimiento mutuo de las estructuras político-administrativas actualmente vigentes», que han permitido acuerdos y colaboración en distintas áreas. También se invocó la cooperación en marcos europeos como el Protocolo Aquitania-Euskadi-Navarra, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, el Comité de las Regiones, la Asamblea de Regiones de Europa, el Arco Atlántico, la Conferencia de las Regiones de Sur de Europa Atlántica y la Asociación de Regiones Fronterizas.

En la parte dispositiva, el artículo 1º dispuso que la finalidad del Acuerdo de Cooperación era «establecer e impulsar un marco permanente de cooperación en aquellas materias que sean de su competencia, según el ordenamiento jurídico vigente», que el preámbulo identificó con la Constitución, el Estatuto y la LORAFNA. El artículo 2º enumeró en diez puntos los objetivos del acuerdo.

2. Organización

Para hacer posible el «marco permanente de cooperación» (artículo 1), que permita el cumplimiento de los objetivos (artículo 2), se crearía un «órgano permanente de encuentro, foro estable y permanente de relación que sirva de

instrumento de coordinación e impulso en las materias de interés común para ambas Comunidades» (artículo 3). El órgano actuaría desde la «igualdad y respeto mutuo» (preámbulo 6º), como medio para «coordinar sus políticas respectivas [...] en el marco de los acuerdos que se adopten» (artículo 2.2), conforme al ordenamiento jurídico vigente (preámbulo 3º y artículo 1). Sus acuerdos se instrumentarían a través de convenios de colaboración y acuerdos de cooperación conforme al ordenamiento vigente, constituido por los artículos. 145.2 CE, 22 EAPV y 70 LORAFNA (art. 5.6).

La estructura del órgano estará integrada por el Consejo, el Secretariado Permanente y las Ponencias técnicas.

El Consejo, formado por los presidentes y tres miembros de cada uno de los Gobiernos, «constituye la máxima representación política», copresidido por los presidentes, quienes ostentan la representación de las Comunidades y la ordinaria del Estado en cada una de ellas. Su competencia era la elaboración del programa de actuaciones y objetivos, adoptando acuerdos que pueden precisar convenios de colaboración o acuerdos de cooperación. Nada detalla sobre la forma de adopción de acuerdos que, necesariamente y por su propia naturaleza, debe basarse en el consenso.

El Secretariado Permanente, presidido por dos miembros del Consejo y tres representantes de cada Gobierno, sería el órgano de preparación y seguimiento del trabajo del Consejo, que coordinaría e impulsaría el desarrollo de las actuaciones en las respectivas administraciones.

Las Ponencias Técnicas, de carácter paritario, cuya constitución se decidiría por el Consejo o el Secretariado Permanente, realizarían «el estudio específico de las acciones sectoriales en las que existe un interés compartido por ambas Comunidades».

Esta estructura organizativa fue el «caballo de batalla» de los opositores, afirmando que era una «federación» encubierta, asumía competencias de Navarra y creaba una estructura superior, generándose así la nueva realidad institucional de Euskadi. El PP ignoró su propia moción anterior en la que, primero, rechazaba su creación, pasando después en su autoenmienda a incorporarlo, una vez que comprobó que así estaba en otros convenios autorizados por las Cortes y que era propia de la naturaleza de la institución. En la postura de UPN porque daba igual el fondo siempre que sirviera para su campaña política contra el tripartito que lo había hecho posible.

Teniendo en cuenta que el contenido del acuerdo se había establecido por los responsables de las asesorías jurídicas de ambas comunidades, no había asomo alguno de lo que se le reprochaba. Por lo que se refiere a la existencia de

órganos comunes, se basaba en los términos del Acuerdo del Arco Mediterráneo y la Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

Así lo preveía, además, el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones y procedimiento administrativo común, entonces vigente, que reguló los Convenios de colaboración entre el Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, en cuyos instrumentos de formalización se contemplarían no sólo las competencias que ejerce cada administración sino «la necesidad o no de establecer una organización para su gestión», que tendría la naturaleza de «órgano mixto de vigilancia y control», que «resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los Convenios de colaboración» (artículo 6.3), que «podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil» (artículo 6.5), cuyos órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas» (art. 6.5.2.º). Tales Convenios «en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes», aunque «obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma» (art. 8).

3. Tramitación y retirada. Sus fundamentos

El acuerdo aprobado por los Gobiernos fue también autorizado por los respectivos Parlamentos y remitido a las Cortes Generales para que otorgaran su autorización, conforme al artículo 145.2 CE. En el Parlamento de Navarra se opusieron UPN y HB con distintos argumentos, para unos por exceso, para otros por defecto.

No voy a entrar en los detalles del proceso que tuvo lugar en el Senado hasta su resolución de devolución. En la tramitación en la Cámara baja se emitieron informes favorables y la previsión de voto también lo era mayoritariamente, hasta el punto de que UPN tuvo que exigir al PP que respetase el compromiso de que en lo referente a Navarra actuaría conforme a lo que le propusiera: votar en contra sobre un asunto en el que los precedentes habían sido de apoyo a otras iniciativas similares. Aun así, la aprobación estaba asegurada.

Para superar esta situación, que hubiese implicado la desautorización por las Cortes de UPN y sus acompañantes en su campaña contra el acuerdo de cooperación, el *Diario de Navarra* publicó la existencia en un banco suizo de una cuenta del PSN-PSOE de la que era titular el presidente del gobierno de Navarra Otano, que provocó su dimisión. Se inició una nueva investidura para que el candidato de UPN Sanz ocupase la presidencia, gracias al acuerdo entre Álvarez Cascos del PP y Benegas del PSOE. Este último hizo posible que aquel primero

accediese al gobierno por el procedimiento de lista más votada previsto en aquel momento en el artículo 29 LORAFNA²⁵.

La causa directa de la retirada de la petición de autorización del trámite parlamentario del acuerdo entre ambas Comunidades fue la petición formulada por el nuevo Gobierno de Navarra. Esta decisión se adoptó por un gobierno minoritario, cuya investidura había sido rechazada por el Parlamento. Contó con el silencio cómplice de la Comisión Gestora del PSN-PSOE, que fue un apoyo expreso en boca de algunos de sus miembros, y sin el consentimiento del Parlamento de Navarra, quien lo había autorizado por mayoría absoluta. Mostró el buen funcionamiento del pacto PP-PSOE para que aquel no hablara de la corrupción y este entregara el gobierno de Navarra a UPN.

Aunque en un primer momento se invocaron argumentaciones jurídicas, se hizo sin fundamento ni fuerza. Navarra no perdía sus competencias, transfiriendo al órgano su titularidad, porque esto era imposible y no tenía ningún punto de apoyo. Ni el acuerdo implicaba la federación de las Comunidades, porque ni se transfería la titularidad de competencias, ni se creaba una nueva unidad política entre el Estado y las actuales Comunidades. Ni se configuraban órganos propios supraordenados a los de las Comunidades, sino un marco de colaboración y cooperación conforme al ordenamiento constitucional vigente, instrumentado por un órgano de encuentro para hacerlo posible.

El órgano común permanente no podía ser calificado de Dieta, propia de las Confederaciones de Estados, porque fallaba la premisa básica, que era la existencia de soberanías estatales que se coordinaban y actuaban conjuntamente en ámbitos concretos como la defensa y las relaciones exteriores, competencias que, sin duda, no corresponden a estas Comunidades sino al Estado español.

El acuerdo se había configurado en condiciones similares al de las comunidades del arco mediterráneo, que había sido aprobado por las Cortes Españolas el 1 de junio de 1995. En este caso se había creado un «marco estable de cooperación», dotado de «Comisiones de Cooperación», «Comisiones Técnicas de Coordinación» y una «Secretaría Técnica Permanente». También conforme al sistema de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP), del Protocolo Aquitania-Euskadi-Navarra y del Protocolo del Ebro firmado entre Aragón, La Rioja y Navarra, aunque con mayor precisión en su contenido.

Prescindiendo del propio documento, así como del marco constitucional, se tergiversó su contenido. Ayudados por algunos agentes sociales y los medios

²⁵ Modificado por la LO 7/2010, de 27 de octubre, que lo sustituyó por la disolución del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones.

de comunicación beneficiarios de la inversión realizada en la campaña publicitaria contraria, crearon una atmósfera de prejuicios y acusaciones que sólo buscaba la exacerbación de los sentimientos primarios y, de paso, la rentabilidad electoral. Se volvieron a excitar los miedos habituales argumentando que tal acuerdo era el primer paso para la integración de Navarra en la CAV, que para cooperar con ésta no hacían falta ni acuerdos ni, mucho menos, órganos permanentes de encuentro, que Navarra perdía su identidad porque ponía su autogobierno en manos ajenas, etcétera. Todo, por muy simple y falto de solidez argumental que fuera, servía para la cruzada contra el gobierno tripartito, utilizando como excusa el acuerdo de cooperación y el riesgo que suponía para la identidad de Navarra. Ello a pesar de estar apoyado por partidos claramente comprometidos con el proyecto político de Navarra como comunidad diferenciada (PSOE-CDN-IU).

Desde el nacionalismo vasco se dieron argumentos para esa cruzada navarrista, porque permanentemente se autoalimentan. Se transmitió la idea de que se trataba de un logro histórico, de un paso decisivo para un nuevo proceso de unidad territorial, etcétera.

El presidente de *Eusko Alkartasuna* (EA) y ex *lehendakari*, Garaikoetxea, expuso una visión muy distinta de las contrarias al acuerdo de UPN y HB, dándole un valor de espacio de concordia, en cuanto:

«puede significar un puente hacia otras fórmulas más estrechas de colaboración, que signifiquen la concordia de posturas hasta ahora irreconciliables: las de quienes niegan hasta el absurdo la existencia de vínculos de todo tipo entre dos territorios de Euskal Herria y las posturas de quienes lógicamente quisiéramos que tuvieran un reflejo político más profundo en una institucionalización común».

Propuso que desde la cooperación se pudiera avanzar en el establecimiento entre Euskadi y Navarra de vínculos de «carácter cuasi confederal, en los que con voluntad política y sin romper las instituciones actuales pueda funcionar de hecho como una especie de confederación»²⁶.

El Partido Nacionalista Vasco en Navarra no participaba de las valoraciones anteriores, a las que se calificó de disquisiciones «que pueden entorpecer la marcha de ese órgano permanente, hoy apoyado expresamente sólo desde el tripartito en el Parlamento de Navarra». Tampoco participaba del optimismo de Eusko Alkartasuna; su actitud era de un moderado optimismo, porque «el acuerdo alcanzado es equidistante tanto de los que no quieren nada como de los que se limitan a exigirlo todo»²⁷.

²⁶ *El Diario Vasco*, 27 de octubre de 1995.

²⁷ *La Voz de Navarra*, noviembre de 1995.

Sin embargo, las observaciones que a Garaikoetxea se hicieron desde el medio navarro del PNV, La Voz de Navarra, no se las aplicó su presidente en Navarra Urbiola. En declaraciones del 5 de mayo de 1996 respondió a una pregunta sobre si «¿dentro de cuatro años Navarra estará más cerca del sueño nacionalista de Ardanza o este de las convicciones de UPN-PP?»:

«De lo segundo jamás. Ya se están produciendo cambios en Navarra. La gestación del Órgano Común Permanente Navarra-Euskadi no tiene que ver con el PP para nosotros es un paso más en el caminar hacia la integración de Navarra y la unidad territorial. Quizá para el PSN-PSOE el órgano común sea un fin»²⁸.

Las declaraciones de Urbiola fueron utilizadas por los contrarios al Protocolo primero y al Acuerdo de Cooperación después, como expresión explícita del propósito nacionalista de convertirlo en «el primer paso» de que hablaban Aizpún y Del Burgo. Así lo afirmó Sanz, para quien el acuerdo podría suponer el primer paso para un intento nacionalista de integración de Navarra en la Comunidad Autónoma,

«máxime tras las declaraciones del nacionalista navarro J. A. Urbiola, en las que afirma que la gestación del órgano no tiene nada que ver con el PP y que para él supone un paso más en su deseo de integración territorial»²⁹.

Los argumentos nacionalistas para rentabilizar el contenido del acuerdo de cooperación, más allá de su auténtico significado y alcance real en el marco constitucional, fueron utilizados por los navarristas radicales para apoyar su argumentación. Frente a sus burdos argumentos, la cita de declaraciones realizadas desde el nacionalismo vasco los convertía en verdades auténticas, porque eran los enemigos de la identidad y el autogobierno de Navarra quienes ponderaban como verdad lo que aquéllos criticaban. No había mejor apoyo. Intentaron una movilización social que no consiguieron, a pesar de los muchos medios de todo tipo que aplicaron, de las campañas y apoyos de algunos sectores influyentes por su poder económico o mediático. Sólo HB realizó una crítica del alcance y contenido del acuerdo, destacando que nada aportaba a la unidad territorial de Euskadi.

UPN y quienes le apoyaron en su campaña volvieron al discurso político de 1978, como si no hubiese ni Constitución, ni Estatuto, ni LORAFNA. Como si el futuro de Navarra estuviese en manos de alguien que no fuesen los propios navarros. Como si en dichas normas no se contemplase, expresamente, cual es el camino legal e institucional para que los navarros decidan libremente sobre

²⁸ *Diario de Navarra*, 5 de mayo de 1996.

²⁹ *Diario de Navarra*, 11 de mayo de 1996.

su futuro. Quienes se opusieron y oponen a la Disposición Transitoria 4ª de la Constitución volvían a invocar el miedo al enemigo, al invasor que quiere imponerse al pueblo navarro. En vez de tranquilizarlo, explicando que es una garantía institucional de la libertad, que nadie puede imponer su voluntad al pueblo navarro, que sólo está en sus manos mediante referéndum, lo ocultan y excitan los temores, no le informan, porque saben que un pueblo sin miedo e informado no es susceptible de ser manipulado, porque en el miedo del pueblo a la libertad, está la garantía de su dominación sobre el mismo.

Entre unos y otros hicieron fracasar el acuerdo que sólo era un instrumento para desarrollar el autogobierno, en el marco constitucional, medio para el reconocimiento de cada una de las realidades institucionales diferenciadas existentes, espacio de cooperación leal en plano de igualdad, camino para la convivencia entre pueblos con su propio proyecto político e institucional que, desde sus diferencias, buscan el encuentro en todo lo que les une en benéfico común. Como dijo Jesús Eguiguren, secretario general del PSE de Guipúzcoa,

«los grandes perdedores han sido los navarristas: si yo fuera navarrista, me gustaría que el nacionalismo vasco reconociera a Nafarroa en un plano de igualdad, como proponía el órgano. Ahí el que cedía era el nacionalismo al reconocer unas relaciones de igualdad. El navarrismo ha perdido una oportunidad histórica»³⁰.

V. NUEVA PROPUESTA DE BASES PARA LA NEGOCIACIÓN DE UN ACUERDO DE COOPERACIÓN

En octubre de 1996 Convergencia de Demócratas de Navarra (CDN) presentó ante el Parlamento de Navarra una moción con el fin de que el Gobierno de Navarra procediera

«a formalizar un nuevo Acuerdo de Cooperación que garantice la identidad de Navarra y el pleno ejercicio de su autonomía, configurando un órgano común permanente, sin competencias propias, en el que participen los respectivos gobiernos, para la elaboración de convenios de gestión y acuerdos de cooperación en las materias de su competencia».

Su contenido se basaba en el régimen constitucional y estatutario, conforme a la doctrina del TC y a los precedentes (Acuerdo del Arco Mediterráneo, Comunidad de Trabajo de los Pirineos, y otras similares europeas y españolas), en lo que, conforme al mismo y al Derecho comparado, es el fundamento de la institución:

³⁰ *DEIA*, 3 de febrero de 1997, p. 14.

- a) Se articularía en el marco de la cooperación entre Comunidades conforme a los artículos 145 CE, 70 LORAFNA y 22 EAPV. Como no podía ser de otro modo, lo que impediría la alegación de su inconstitucionalidad por hacerse, precisamente, dentro de ella.
- b) Carecería de personalidad jurídica y competencias propias, siendo su función el intercambio de información y debate sobre cuestiones de interés común, la armonización de criterios, la elaboración de proyectos y programas, así como la acción unitaria si las instituciones de ambas comunidades lo estimasen conveniente.
- c) Su ámbito material de actuación sería el que los gobiernos le encomendasen, conservando éstos sus competencias y capacidad de decisión.
- d) Los gobiernos le podían encomendar el ejercicio puntual y provisional de competencias, sin afectar a su titularidad³¹.
- e) La organización la formaba un Consejo, una Secretaría Permanente y las Ponencias Técnicas Sectoriales. El Consejo estaría integrado por los presidentes y dos miembros de cada Gobierno, con funciones deliberantes, decisorias y de control. Un Secretariado Permanente integrado por dos miembros del Consejo y tres miembros de cada Gobierno, con funciones de preparación, seguimiento y ejecución. Se crearían Ponencias Sectoriales para estudio y asesoramiento.
- f) Los acuerdos se adoptarían por unanimidad y consenso y su eficacia estaría vinculada al compromiso voluntario de los gobiernos, sin efectos directos sobre instancias ajenas, si aquellos no les dieran la cobertura formal necesaria.

Con estas condiciones, del mismo modo que se había dado en el acuerdo de cooperación, no podía considerarse de ningún modo que se produjese una «federación» de comunidades, por cuanto:

- a) No se producía la articulación de una nueva unidad política territorial, con carácter de «supracomunidad» dentro del Estado, integrada por varias Co-

³¹ Así se recogía el principio de indisponibilidad de las competencias, que impide que los Convenios alteren el sistema competencial constitucional y estatutario, porque, como declaró la STC 11/1984, de 2 de febrero, «no puede aceptarse que al socaire de un Convenio de colaboración [...] el Estado se arrogue un nuevo título competencial que menoscabe o elimine las atribuciones que en esta materia incumben a la Comunidad Autónoma por gracia de la Constitución y del Estatuto, ni tampoco es admisible que, merced a este Convenio, ésta haya podido renunciar a unas competencias que son indisponibles por imperativo constitucional y estatutario» (SSTC 95 y 96/1986, de 10 de julio, y 13/1992, de 6 de febrero). Nada había en el convenio acordado que permitiera afirmar que las comunidades firmantes perdían competencias.

munidades. Objetivo imposible sin una reforma estatutaria derivada de los procedimientos previstos por la DT 4ª CE, que no conducen a ella, sino a la integración de una en la otra.

- b) Las unidades territoriales originales (Comunidades) mantienen su autonomía instituciones y competencias, participan en la formación de la voluntad de los órganos instrumentales y, por tanto, sólo ejercen las funciones que ambos les encomienden, para coordinar y cooperar en las distintas políticas que, conforme a sus competencias y funciones, ejerciten aquellas.
- c) Los órganos instrumentales vinculados a los respectivos ejecutivos, no se pueden identificar con ningún ente federal, como pudiera ser una Cámara de representación territorial de las autonomías federadas, ni organismos de solución de conflictos, que, como su funcionamiento, debiera producirse por consenso entre las partes.
- d) No se creaba un ordenamiento jurídico nuevo, de carácter supracomunitario o federal, que se superpusiera a los propios de las Comunidades, sino que estas mantienen sus competencias y funciones normativas de naturaleza legal y reglamentaria, consistiendo el compromiso en introducir los acuerdos en sus propios ordenamientos por sus instituciones.
- e) No existían instituciones de «vigilancia federal» sobre las unidades territoriales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas, ni una instancia de resolución de conflictos para resolver las disputas entre la federación y las unidades territoriales.
- f) No se constituirían «mecanismo de supra y subordinación y de inordinación» (García Pelayo) para la coordinación de los poderes entre la federación y los miembros.

La moción fue rechazada por los votos de UPN y PSN-PSOE, nuevamente coincidentes desde la total identificación entre el partido del gobierno y la Comisión Gestora socialista creada para darle apoyo tras la crisis de la cuenta suiza.

El primero había aceptado la fórmula en la negociación y aprobación de la LORAFNA. El segundo, además, olvidó sus compromisos políticos anteriores sobre una «tercera vía» de la cooperación que había propuesta históricamente, así como su total identificación con los preceptos constitucionales y estatuarios que la avalaban. En ambos casos, prevalecieron el oportunismo y el tacticismo partidistas sobre las instituciones.

VI. ¿HAY UN NUEVO HORIZONTE PARA LA RELACIÓN?

En las relaciones institucionales entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca pesan muy negativamente las actitudes partidistas, así como la incapacidad de superarlas con una visión puramente institucional. Hasta el punto de que han venido siendo, prácticamente, inexistentes. No han ido más allá de contactos episódicos, al menor nivel posible, para atender problemas de intendencia y con escaso contenido político-institucional. La relación entre los presidentes, que son quienes ostentan la representación de sus respectivas comunidades, han sido ocasionales y de cortesía, aunque se hayan incrementado en la actual legislatura.

La previsión de un nuevo horizonte en las relaciones institucionales entre ambas Comunidades sólo será posible a partir de un cambio de actitud sustituyendo la confrontación por la relación constitucional-institucional, que asuma el funcionamiento de las instituciones, de modo que los responsables políticos estén en condiciones de aceptar las relaciones con normalidad, como parte del correcto funcionamiento del sistema autonómico dentro del Estado, con independencia de los proyectos políticos.

Cualquier reforma del régimen de autogobierno en la Comunidad Autónoma Vasca, lo mismo que en Navarra, que se mueva en el espacio constitucional vigente, tiene las limitaciones que para su alcance y las relaciones intercomunitarias se desprenda de aquella. Una reforma constitucional que convirtiera el régimen autonómico en federal abriría mayores posibilidades que las presentes. Sería necesario conocer las que ofreciera, aunque vistos los precedentes ajenos, no es fácil que se modificara tanto que dejara sin vigencia la «limitación federal» del artículo 145.1 CE.

En este momento se puede considerar la «Propuesta de bases y principios para la actualización del autogobierno vasco a través de una reforma del Estatuto de Autonomía de Gernika», del PNV, así como el documento elaborado por el Parlamento Vasco. En el apartado VII propone un nuevo marco de:

«relaciones interterritoriales con la Comunidad Foral de Navarra y con la institución única que aglutina a los territorios vascos radicados en el Estado francés, en función de la voluntad de sus instituciones respectivas y respetando las normativas sobre la materia de los distintos territorios y Estado, así como de la Unión Europea».

En este sentido se propone el reconocimiento del «derecho a establecer vínculos políticos y las relaciones internas de cooperación» a nivel municipal y otras con la Comunidad Foral de Navarra, «sin más limitaciones que la voluntad de la ciudadanía y las decisiones de sus instituciones representativas». Las fórmulas y métodos relacionales se configurarían:

«abiertos de forma que el articulado dé cabida a nuevas opciones o fórmulas que la propia evolución de la normativa pudiera posibilitar a futuro, incluida la posibilidad de la creación de una Euroregión vasca u otras estructuras institucionales que la evolución del Tratado de la Unión Europea y del resto del ordenamiento jurídico aplicable pueda llegar a posibilitar».

En el «Documento que presentó el grupo parlamentario nacionalista vasco en la ponencia de autogobierno» del Parlamento Vasco de 12 de enero de 2016 se realizó, entre otras, la siguiente propuesta sobre las «relaciones con la Comunidad Foral de Navarra y con los territorios vascos de Iparralde» (7):

«La actualización del autogobierno vasco debe reconocer los derechos de establecer los vínculos políticos y las relaciones internas a nivel municipal y territorial que se consideren más adecuadas para el desarrollo y el bienestar social, económico y cultural de los ciudadanos y ciudadanas, sin otra limitación que la propia voluntad de la ciudadanía y las decisiones de sus Instituciones representativas».

La Ponencia de autogobierno del Parlamento Vasco ha venido realizando trabajos durante las legislaturas X y XI, con comparecencias de expertos, hasta que por acuerdo de 12 de septiembre de 2018 se encomendó a un «grupo técnico la redacción del texto articulado de la Proposición de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía vigente». PNV, EH Bildu y Elkarrekin-Podemos propusieron un preámbulo del nuevo Estatuto, que sólo aprobaron los dos primeros, con un voto particular del segundo sobre el apartado «violencia política», y la posterior retirada del tercero; lo rechazaron PSE y PP.

Reconoce el derecho a decidir del pueblo vasco en un nuevo modelo de relación «bilateral, de igual a igual, de respeto, de reconocimiento mutuo y de naturaleza confederal», sobre el «reconocimiento de ambas partes como sujetos políticos».

Define al pueblo vasco como «nación» y «Euskal Herria es un pueblo con identidad propia»,

«asentado geográficamente sobre siete territorios políticamente articulados en dos Estados, el español y el francés, y tres ámbitos institucionales diferenciados: la Comunidad Autónoma Vasca, que comprende Álava, Bizkaia y Gipuzkoa; la Comunidad Foral de Navarra, y el territorio gestionado por la Mancomunidad de Iparralde, conformado por Lapurdi, Zuberoa y Baxe Nafarroa».

Propone varias denominaciones para el «sujeto jurídico-institucional» que conforman los tres territorios dentro del Estado español: «Comunidad Estatal Vasca», «Comunidad Foral Vasca», «Comunidad Nacional Vasca» o «Estado Autónomo Vasco».

Se plantea sobre el «derecho a decidir» por la «voluntad del pueblo vasco de actualizar los derechos históricos y se sustentará en la voluntad libre y de-

mocráticamente expresada por la ciudadanía vasca». Reconoce «la capacidad de los vascos para decidir, expresar y ejercer su voluntad colectiva de cara a la consecución de fórmulas de convivencia acordadas voluntariamente y de establecer mecanismos que garanticen que los compromisos alcanzados sean respetados».

Constituiría una actualización de los derechos históricos a partir de la DA del Estatuto, con la no 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». Esta lleva a una nueva negociación actualizadora en el marco constitucional. Sin embargo, la propuesta contiene un propósito de elaborar un nuevo «Plan Ibarretxe».

El preámbulo aprobado recoge que el nuevo Estatuto «contemplará la posibilidad de establecer relaciones con la Comunidad Foral de Navarra y con los territorios vascos radicados en el Estado francés desde el máximo respeto a la voluntad de las instituciones respectivas».

Esta y otras propuestas tendrían como objeto su incorporación a una reforma estatutaria a refrendar por el Parlamento Vasco, posteriormente tramitada ante las Cortes Generales. Si no hubiera, previamente, una reforma del artículo 145 CE no tendría viabilidad por exceder de sus previsiones sobre las interrelaciones comunitarias de cooperación. Supondría establecer un nuevo marco institucional en las relaciones intercomunitarias que exigiría, a su vez, la reforma de la LORAFNA, cuya iniciativa no está en el Parlamento de Navarra, sino en la negociación entre los gobiernos de la Nación y de Navarra (art. 71).

VIII. BIBLIOGRAFÍA

AJA, Eliseo y otros, *Sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid: Tecnos, 1985.

ALBERTI ROVIRA, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, *La cooperación entre la Comunidad Autónoma Del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2004.

DEL BURGO, Jaime Ignacio, *Navarra es Navarra*, Pamplona: Gráficas Irujo, 1979.

ENTRENA CUESTA, Rafael, Artículo 145. En Garrido Falla, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas, 1980.

GORTARI, Joaquín, *La transición política en Navarra, 1975-1979*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1995.

LEGUINA VILLA, Joaquín, Las Comunidades Autónomas. En Prederi, Alberto y García de Enterría, Eduardo (dirs.), *La Constitución Española de 1978*, Madrid: Civitas, 1980.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid: IEAL, 1982.

SANTOLAYA MANCHETTI, Pablo, *Descentralización y cooperación*, Madrid: IEAL, 1984.

TAJADURA TEJADA, Javier, El artículo 145 de la Constitución Española: los convenios y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, *Revista Jurídica de Navarra*, 14 (1985), pp. 113-142.

TAMAYO SALABERRIA, Virginia y Carlos, *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Vitoria: Gobierno Vasco, 1981.