

LA INTEGRACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LA FORALIDAD EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL. ¿UN EJEMPLO A SEGUIR?

Espainiako Konstituzio-sisteman foraltasuna txertatzea eta eguneratzea.
Jarraitu beharreko eredia?

The incorporation and updating of the «foral» system in the Spanish
Constitutional system. An example to follow?

Gonzalo MARTÍNEZ ETXEBERRIA
Universidad de Deusto

Fecha de recepción / Jasotze-data: 14-03-2017

Fecha de aceptación / Onartze-data: 17-12-2017

La foralidad es un sistema jurídico propio y específico de los Territorios que engloban actualmente la realidad de Euskadi (Araba/Álava, Bizkaia y Gipuzkoa) y la Comunidad Foral de Navarra y ha evolucionado a lo largo de los siglos hasta ser integrada y protegida específicamente por la Constitución Española de 1978 a través de la Disposición Adicional Primera, que adoptó el término de derechos históricos para identificar ambas realidades. La forma en la que la foralidad ha ido adaptándose e integrándose en el ordenamiento jurídico español, garantizado de esta forma su pervivencia hasta nuestros días, es explicada a lo largo de este artículo, planteándose tras dicha explicación, si la forma en la que esto ha sucedido, puede constituir un ejemplo válido para otras realidades jurídicas análogas a las forales, es decir, con especificidades destacables en sus sistemas legales que pretendan ser reconocidas e integradas por un ordenamiento estatal.

Palabras clave: Derechos históricos. Constitución española de 1978. Disposición Adicional Primera. Foralidad.



Gaur egun Euskadi osatzen duten lurraldeen (Araba, Bizkaia eta Gipuzkoa) eta Nafarroako Foru Komunitatearen berezko sistema juridiko espezifikoa da foraltasuna. Mendeetan zehar izandako bilakaera medio, Espainiako 1978ko Konstituzioak 1. xedapen gehigarriaren bitartez txertatu eta berariaz babesten duen honetara iritsi gara. Aipatutako xedapenak eskubide historikoen esapidea erabili zuen bi errealitateok identifikatzeko. Artikulu honen bitartez azaltzen da foraltasuna nola egokitu eta txertatu den Espainiako antolamendu juridikoan, era horretan, gaur egun arte bizirik irautea bermatuz; azalpen horren ostean, orobat, galdetzen du hori gertatzeko modua foralen antzeko beste errealitate juridiko batzuentzat ere baliozko adibidea izan litekeen, hots, lege-sistemetan espezifikotasun nabariak dituzten eta estatuko antolamendu batek aitortu eta txertatu ditzan nahi duten errealitateentzat.

Giltza hitzak: Eskubide historikoak. 1978ko Espainiako Konstituzioa. Lehenengo Xedapen gehigarria. Foralitatea.



The «foral» system is a legal system specific to the territories that encompass what is currently regarded as the Basque Country (Araba-Álava, Bizkaia and Gipuzkoa) and the Foral Community of Navarre, and has evolved over the centuries until it was specifically incorporated in and protected by the Spanish Constitution of 1978 through the first additional provision, which adopted the term historical rights to identify both arrangements. The way in which the foral

system has been adapted and incorporated into the Spanish legal system, thus guaranteeing its survival to this day, is explained in the article, and this explanation is followed by asking the question whether the way in which this has occurred might be a valid example to be followed for other legal situations that are analogous to those governed by the foral system; that is to say, with important specificities in their legal systems that demand recognition and incorporation through laws at state level.

Key-words: Historical rights. Spanish Constitution of 1978. First additional provision. Foral system.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. UNA BREVE APROXIMACIÓN HISTÓRICA A LA REALIDAD FORAL. III. LA INTEGRACIÓN DE LA FORALIDAD EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL DE 1978 A TRAVÉS DE LA DA 1ª, EN CLAVE DE DERECHOS HISTÓRICOS. IV. LA ACTUALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS EN EL MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO. V. ¿PUEDE SER LA FORMA DE INTEGRACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS DENTRO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL UN EJEMPLO A SEGUIR POR OTROS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS? VI. BIBLIOGRAFÍA. VII. LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN ORDEN CRONOLÓGICO.

I. INTRODUCCIÓN¹

La foralidad como sistema jurídico propio y específico de los Territorios que engloban actualmente Euskadi (Araba-Álava, Bizkaia y Gipuzkoa) y la Comunidad Foral de Navarra, ha evolucionado a lo largo de los siglos hasta ser integrada y protegida específicamente por la Constitución Española de 1978 a través de la DA 1ª, que adoptó el término de derechos históricos para identificar ambas realidades.

El paso de la integración de la foralidad en el régimen constitucional inicialmente dado, pronto se vería superado por la necesidad de actualizar y adaptar la realidad foral a las necesidades sociales del siglo XX primero y del siglo XXI después. Estas actualizaciones se han ido produciendo en importantes textos

¹ **Abreviaturas:** AAVV: Autores varios. BOB: Boletín Oficial de Bizkaia. BOE: Boletín Oficial del Estado. BOPV: Boletín Oficial del País Vasco. CAPV: Comunidad Autónoma del País Vasco. CC: Código Civil. CCAA: Comunidades Autónomas. CE: Constitución Española. DA: Disposición Adicional. DFB: Diputación Foral de Bizkaia. EAPV: Estatuto de Autonomía del País Vasco. IVAP: Instituto Vasco de Administración Pública. JJGG: Juntas Generales. LORAFNA: Ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. LTH: Ley de Territorios Históricos. NF: Norma Foral. REDC: Revista Española de Derecho Constitucional. RVAP: Revista Vasca de Administración Pública. STC: Sentencia del Tribunal Constitucional. TC: Tribunal Constitucional. TTHH: Territorios históricos.

legislativos, entre los que destacan el EAPV de 1979, también conocido como el Estatuto de Gernika, la posterior LTH y las sucesivas leyes del Concierto Económico, lo que demuestra en cierta forma que la foralidad es una realidad viva, que goza de relativa buena salud, y digo relativa, pues la foralidad se ha enfrentado y se enfrenta a importantes inconvenientes, como las invasiones competenciales del legislador autonómico y estatal en ámbitos de su núcleo intangible o el cuestionamiento del propio sistema dentro y fuera de Euskadi.

Dentro de Euskadi por quienes abiertamente se manifiestan favorables a la asunción de competencias forales más trascendentes como la fiscal y tributaria por las instituciones comunes, desnaturalizando en mi opinión la propia foralidad, o desde el Estado por quienes ven en los elementos que integran la foralidad unas realidades que identifican con privilegios y no con derechos históricos, y por lo cual han de ser eliminados para evitar que surjan desigualdades entre ciudadanos.

Este trabajo no hace sino identificar y explicar los elementos esenciales del sistema desde sus orígenes hasta nuestros días, para finalmente plantear el sistema foral como un sistema jurídico del cual poder sacar elementos aprovechables para otros ordenamientos que adolezcan de problemas de encaje de sus especificidades jurídicas públicas y privadas en sus respectivos sistemas estatales.

II. UNA BREVE APROXIMACIÓN HISTÓRICA A LA REALIDAD FORAL

De forma previa a establecer de qué manera fueron positivizados los derechos históricos en la CE de 1978, conviene advertir, que dichos derechos históricos se identifican en cierta manera con la foralidad. Foralidad ésta que mantiene unos pocos elementos de lo que fue la foralidad tradicional, cuyos momentos de esplendor se vivieron en lo que hoy son los Territorios Históricos vascos y Navarra en los siglos XV a siglo XVII.

Los elementos característicos y definatorios de la foralidad tradicional se pueden agrupar a mi juicio en torno a tres bloques, como son su esencia o filosofía, el núcleo de atribuciones o lo que hoy en día denominamos competencias y el status jurídico de las personas regidas por este sistema y las consecuencias derivadas del mismo.

En primer lugar y en lo que a su esencia se refiere, resulta básico aludir al «Pactismo político» como filosofía política en la que se asienta esta institución. Siguiendo a Larrazabal Basañez², el pactismo político, *es un elemento clave en*

² LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Derecho Público de los Territorios Forales*, Oñati: IVAP, 2004, pp. 157 y ss.

*la configuración de la foralidad clásica, que todavía hoy pervive en instituciones como el Concierto Económico vasco para el caso de Euskadi y el Convenio Económico para el caso de Navarra*³.

En lo que a la realidad del Pactismo como filosofía política, realidad o institución jurídica hace mención, Monreal Zía⁴ advierte que:

«antes de que se consolidase el absolutismo, sistema en el que el Rey era titular supremo y exclusivo del poder, existieron otras concepciones sobre la relación entre el Rey y la Comunidad, como, por ejemplo, la pactista, que se fundamenta en un sistema bipolar: por un lado, se encuentra el Rey o Señor (hereditario o electivo) como depositario de un poder constituido y por el otro, la Colectividad (representada en las Asambleas de los sectores sociales más poderosos de la comunidad), que tiene a su vez sus propios poderes, que cede, en parte y bajo condiciones al Monarca».

Este sistema pactista previo al absolutismo arraigó de forma destacable en los Territorios Forales vascos (sobre todo en Bizkaia), desde finales del siglo XV, y mantuvo su esencia apareciendo de forma recurrentemente en diferentes momentos históricos como la aparición de los Conciertos Económicos en 1878⁵, la aparición del Estatuto del País Vasco, de 6 de octubre de 1936⁶, o con el propio Estatuto de Autonomía Vasco de 1979 actualmente vigente⁷. En definitiva, el Pactismo político estuvo en el fondo de la foralidad primero y está presente hoy en los derechos históricos.

En segundo lugar y en lo que al núcleo de lo que hoy en día denominamos competencias hace mención, cabe distinguir distintos ámbitos, como son: el judicial, el militar, la organización institucional, la existencia de cierta libertad

³ Esta institución posibilita para temas financieros, fiscales y tributarios, relaciones institucionales bilaterales entre los Territorios Forales de Araba-Álava, Bizkaia y Gipuzkoa y Euskadi, y el Estado para el caso del Concierto Económico, y Navarra y el Estado para el caso del Convenio Económico, con el fin de acordar diferentes cuestiones inherentes e indispensables para el correcto funcionamiento de la institución.

⁴ MONREAL ZIA, G., Incidencia de las instituciones públicas de Álava del medievo en el pensamiento político de los alaveses en la Edad Moderna, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 65 (1984), pp. 613-618.

⁵ Real Decreto de 28 de febrero de 1878, fijando los cupos y cuotas por contribuciones e impuestos han de satisfacer al Tesoro las Provincias Vascongadas publicado en la *Gaceta de Madrid*, n° 60, de 1 de marzo de 1878. Este Real Decreto, recoge lo que será el primer Concierto Económico.

⁶ Estatuto de Autonomía del País Vasco aprobado por Ley de 6 de octubre de 1936, publicado en la *Gaceta de Madrid, Diario Oficial de la II. República Española*, n° 281, de 7 de octubre de 1936.

⁷ Ley 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía del País Vasco, publicado en el *BOE*, n° 306, de 22 de diciembre de 1979.

de comercio, la posibilidad de ejercitar el conocido pase foral⁸ o el derecho de sobrecarta⁹ y la existencia de un sistema fiscal propio. Es preciso señalar que la evolución en el desarrollo de estos ámbitos competenciales ha sido desigual, y así, podemos distinguir la desaparición de atribuciones judiciales, militares o comerciales hace ya siglos, del mantenimiento de ciertas competencias ejercitadas de forma distinta a las de la foralidad tradicional en ámbitos tales como el de la organización institucional, el financiero y el fiscal y tributario a través de los regímenes concertados.

En tercer y último lugar y respecto del status jurídico que las personas regidas por este sistema tenían, sobresale por encima de todas las instituciones aludidas, la hidalguía universal y el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los habitantes de los Territorios Forales. En lo que se refiere a la hidalguía universal, este *status*, va a ser uno de los pivotes sobre los que gira el sistema foral tradicional, condicionando y mejorando en cierta forma la manera en la que viven los habitantes de los tres Territorios Forales vascos respecto a los habitantes de otros territorios de la Corona en los que sus habitantes carecían de la condición de hidalgos. La mejoría de las condiciones de vida derivada de dicho status se concretaba entre otras realidades en la exención del pago de ciertos tributos o la exención en la realización del servicio militar en tiempos de paz, lo que acarrea en la mentalidad de sus habitantes y en palabras de Estornés Zubizarreta «un importante sentimiento grupal»¹⁰.

⁸ El Pase Foral era la institución jurídica que los Territorios Forales vascos y Navarra utilizaban para no cumplir con las normas de la Monarquía castellana primero y española después que entendían eran contrarias a Fuero. La fórmula empleada era la consistente en obedecer pero no cumplir las disposiciones normativas contrarias a las normas forales vascas o navarras, estableciéndose que éstas normas debían ser obedecidas y no cumplidas. Para más información puede consultarse GÓMEZ RIVERO, R., *El pase foral en Guipúzcoa*, Donostia-San Sebastián, 1982, pp. 55 y ss.

⁹ El derecho de sobrecarta, es una figura jurídica análoga al Pase foral previamente definido, si bien sólo se utilizó en Navarra. Más concretamente, el derecho de sobrecarta consiste en la autorización que el Consejo Real de Navarra ha de otorgar de forma previa a la entrada en vigor de cualquier disposición real. Posteriormente, y ya sobre el siglo XVII se incluiría también la institución del Pase Foral, como el derecho, en este caso de la Diputación de Navarra, de aprobar o vetar las disposiciones reales antes de ser sobrecarteadas por el Consejo.

¹⁰ La Hidalguía universal, es la institución jurídica por la que todos los habitantes del Territorio son tratados como hidalgos, es decir, tratados de una manera formalmente igualitaria. Para completar el significado de esta institución puede consultarse ANGULO MORALES, A. y REGUERA ACEDO, I., Los valores de la sociedad vasca en la edad moderna. En BARRIUSO BARÉS, P. y LEMA PUEYO, J. Á., *Historia del País Vasco*, San Sebastián: Hiria, 2004, pp. 107-161; CARO BAROJA, J., *Los Vascos y la historia a través de Garibay*, San Sebastián: Txertoa, 1972; MONREAL ZIA, G., El derecho histórico vasco y su originalidad, *op. cit.*, pp. 138 y ss.; MONREAL ZIA, G., Las Instituciones Vascas. En *Cultura Vasca*, San Sebastián: Erein, 1977, pp. 379 y ss.; PORTILLO VALDÉS, J. M., República de hidalgos:

La consecuencia social más relevante de tener este status de hidalgos universales por parte de los habitantes de los Territorios Forales, fue la consolidación de un tratamiento relativamente igualitario de éstos respecto de los habitantes del resto de la Corona, lo que suponía una excepción a la norma general en un contexto en el que se imponía la organización social estamental. Esta institución perduró lo que el sistema foral tradicional¹¹, siendo la hidalguía universal una de las instituciones más amenazadas, pues su pervivencia ahondaba en el mantenimiento de ciertas desigualdades entre los habitantes del Reino de España, lo que la consolidación de un marco constitucional al estilo decimonónico, no podía permitir.

Finalmente, conviene advertir que de ese status jurídico se derivaba el disfrute de derechos fundamentales¹² por parte de los habitantes de los Territorios Forales vascos, consolidándose un sistema que para Celaya Ibarra¹³, *era un sistema garantista de los derechos fundamentales, lo que a día de hoy podríamos identificar con un sistema protector de la realidad de algunos derechos humanos*. Entre esos derechos fundamentales hoy considerados básicos en un sistema democrático, sobresalen, la garantía procesal de sometimiento al juez natural, la interdicción a las detenciones arbitrarias y a la tortura, la protección e inviolabilidad del domicilio, la existencia de un proceso penal garantista (asentada en evitar en todo momento la posible indefensión del reo)¹⁴. Lo dicho hasta el momento, no obsta para que en el sistema foral tradicional también tuviesen

Dimensión política de la hidalguía universal entre Vizcaya y Guipúzcoa. En Díaz de Durana Ortíz de Urbina, J. R., *La lucha de bandos en el País Vasco: de los parientes mayores a la hidalguía universal*, Leioa: EHU/UPV, 1998, pp. 425-438; POZA YARZA, A., *Fuero de Hidalguía. Ad pragmáticas de Toro & Tordesillas*, Bilbao: EHU/UPV, 1997.

ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., Nobleza. En *Diccionario Enciclopédico Vasco*, San Sebastian: Añamendi, 1992, pp. 316-353.

¹¹ Si bien no hay una fecha oficial en la que se pone fin a la foralidad tradicional en los TTHH vascos, se puede afirmar que a mediados del siglo XIX, la situación de la foralidad tradicional era crítica, siendo el ejemplo más destacable 1876, año en el que se produce formalmente, que no materialmente la abolición de la foralidad.

¹² En esta materia entiendo que resultan de interés CELAYA IBARRA, A., Instituciones Forales y derechos humanos, *Boletín de la Real Sociedad Vascongada de amigos del País*, 39 (1983), Cuadernos 1 y 2, pp. 333-349; LARRAZABAL BASAÑEZ, S., La protección de los derechos fundamentales en el Derecho Foral Público de Bizkaia. En Echano Basaldua, J. I. (coord.) *Estudios jurídicos en memoria de José María Lidón*, Bilbao: Universidad de Deusto, 2002 pp. 1049-1062; LEKUONA ETXABEGUREN, M., El Derecho penal en el Fuero. En *Estudios Vascos de Criminología*, Bilbao: Instituto Vasco de Criminología, 1982, pp. 169-177.

¹³ CELAYA IBARRA, A., Instituciones Forales y derechos humanos, *op. cit.*, pp. 333 y ss.

¹⁴ Éstas y otras instituciones quedan recogidas entre otros textos históricos en el *Fuero Nuevo de Bizkaia de 1526*, editado por ZUGAZA FERNÁNDEZ, L., Durango, 1976.

cabida figuras como la pena de muerte y los azotes ante penas condenatorias propias de la época¹⁵.

Esta última precisión hace necesario recordar el contexto histórico en el que estas realidades acontecen y la importancia de fijación del contexto histórico mismo a la hora de pretender comparar figuras, que bajo la misma denominación (derecho fundamental o derecho humano), recogen distintas conceptualizaciones en lo que al alcance, significado y eficacia hace mención. Por esto, no es de ninguna manera equiparable lo que podemos entender por derecho fundamental o derecho humano en los siglos XV o XVI, o la comprensión de estas realidades en los años finales del siglo XX o del siglo XXI.

En este sentido, y quedando fijado finalmente como marco temporal de análisis el siglo XIX¹⁶, resulta constatable la merma de los contenidos específicos sufrida por la foralidad tradicional en este y en otros ámbitos, lo que llevó a la foralidad tradicional a su práctica desaparición. A este respecto, conviene recordar que a lo largo del siglo XIX la cuestión foral estuvo muy presente en las contiendas militares carlistas acaecidas (hasta tres a lo largo del referenciado siglo), en las que los posicionamientos políticos de los bandos enfrentados (carlistas y liberales) chocaban especialmente en la cuestión foral.

A partir de 1877 se consolidará la desaparición como tal del régimen foral tradicional en Araba-Álava, Bizkaia y Gipuzkoa y se iniciará una nueva etapa, denominada por parte de la doctrina como etapa neoforal, caracterizada por el mantenimiento de algunos de los ámbitos de competencia desarrollados en la época foral tradicional como el fiscal y tributario, eso sí, desarrollándose desde un prisma distinto al que había venido produciendo sus efectos en tiempos anteriores.

III. LA INTEGRACIÓN DE LA FORALIDAD EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL DE 1978 A TRAVÉS DE LA DA 1ª, EN CLAVE DE DERECHOS HISTÓRICOS

La base sobre la que se establece que los derechos históricos son una realidad preconstitucional reconocida constitucionalmente, es que sólo se ampara y respeta lo que ya existe, y la DA 1ª de la CE de 1978¹⁷ en su primer párrafo, dice

¹⁵ Valga de ejemplo de garantía personal en el contexto del siglo XVI la Ley XII del Fuero Nuevo de Bizkaia de 1526 en la se establece que «*ni tormento, ni amenaza no se puede dar a vizcayno...*»

¹⁶ Conviene consultar sobre el particular IRIGORAS ALBERDI, A., *Derechos históricos vascos y constitucionalismo español: foralidad y sistema jurídico liberal en el S. XIX*, Oñati: IVAP, 2008.

¹⁷ Constitución española de 1978, aprobada en referéndum el 6 de diciembre de 1978 y publicada en el *BOE*, nº 311.1, de 29 de diciembre.

así: *La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales*. No obstante, es en el marco de la CE de 1978 y del EAPV de 1979, donde los derechos históricos obtienen en palabras de Herrero y Rodríguez de Miñón¹⁸ *la garantía de su vigencia, ejercicio y aplicación*, lo queda constatado en el segundo párrafo de la citada DA 1ª de la siguiente manera: *la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía*.

En mi opinión, el carácter preconstitucional de los derechos históricos queda fuera de duda, si bien el despliegue de sus efectos jurídicos acaece desde su reconocimiento constitucional en 1978. Pero, ¿qué son los derechos históricos? ¿Son instituciones equiparables a los Fueros?, y si los son, ¿con qué foralidad quedan identificados? Las respuestas que la doctrina ha dado a estas cuestiones, han sido amplias y variadas¹⁹, pero de lo que no cabe duda, es que el concepto de derechos históricos hunde sus raíces en una realidad foral, que integra las normas y el entramado institucional que las soporta, produce y aplica, y que en ningún caso ha de entenderse como una realidad fija, inmutable, sino como una realidad que ha ido adecuándose con el paso del tiempo, dependiendo en la mayoría de las ocasiones, de los vaivenes de la convulsa historia vasca y española.

Sobre la polémica cuestión de identificación fueros - derechos históricos destacan dos tendencias doctrinales que a continuación resumo. La primera de ellas plantea una identificación moderada entre fueros y derechos históricos y ha sido defendida entre otros por autores como Herrero y Rodríguez de Miñón, mientras que la segunda, establece una diferenciación entre lo que fueron los fueros y lo que son los derechos históricos, a pesar de la innegable interrelación existente entre ambos conceptos. Esta segunda teoría ha sido defendida por autores como Fernández Rodríguez²⁰ quien alude en su trabajo *al ser cambiante de*

¹⁸ HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., *Idea de los derechos históricos, Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 9 de abril de 1991. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón (Madrid, 1940) es un político y jurista español y uno de los siete padres de la actual Constitución española, que es como se conoce a los ponentes del texto constitucional. También puede consultarse HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., *Derechos históricos y Constitución*, Madrid: Taurus, 1998 y HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M. y LLUCH MARTÍN, E., *Derechos históricos y Constitucionalismo útil*, Madrid: Crítica, 2001.

¹⁹ Valgan de ejemplo de autores que han tratado científicamente este tema en los últimos años, LAPORTA RUIZ, F. J. y SÁIZ ARNÁIZ, A. en *Los derechos históricos en la Constitución*, Madrid: CEC, 2006.

²⁰ Tomás-Ramón Fernández Rodríguez (Burgos, 1941) es un jurista y Catedrático de Derecho español. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Los derechos históricos de los territorios forales: Bases constitucionales y estatutarias de administración foral vasca*, Madrid: Civitas; Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 45 y ss.

la foralidad, llegando a la conclusión de que la foralidad consiste en *su capacidad de asimilación de nuevas soluciones y de adaptación a nuevas circunstancias, de aprovechar al máximo las posibilidades que en cada momento ofrece la realidad, de acomodarse al ritmo de los tiempos* [...].

En mi opinión, los derechos históricos hunden sus raíces en la foralidad, pero dicha foralidad es una realidad cambiante que ha evolucionado a lo largo de los tiempos para permitir su encaje dentro del sistema, hasta llegar a encontrar acomodo en el sistema constitucional español actual. La teoría de los derechos históricos es por el momento la última de las adecuaciones que la foralidad ha desarrollado, posibilitando de esta manera su encaje constitucional.

La jurisprudencia constitucional española, asumiendo como propias las teorías de Fernández Rodríguez, establece que la DA 1ª de la CE de 1978 recogería una garantía institucional, y se propondría asegurar la preservación y restablecimiento, en su caso, de la «imagen» específica de la foralidad, de forma que esa imagen siga siendo identificable en el futuro. Diferente interpretación es la realizada por Herrero y Rodríguez de Miñón²¹, para quien la DA 1ª de la CE de 1978 es una norma constitucional a todos los efectos, que traslada la idea de que los derechos históricos son el a priori del Derecho positivo. Para este autor la Historia es la potencia que genera unos seres como son las provincias vasconavarras, que, con base en el ejercicio de los derechos históricos amparados y respetados en la DA 1ª de la CE de 1978, constituyen *fragmentos de Estado* dentro de la realidad del Estado español²².

Resulta innegable la vital importancia de la DA 1ª de la CE de 1978, en el mantenimiento de la realidad foral bajo la fórmula de los derechos históricos en el Estado constitucional español de 1978, de la misma forma que es indispensable para entender la institución de forma completa, comprender cómo ha quedado perfilado su alcance y contenido en la jurisprudencia del TC²³.

Así, de la constitucionalización de los derechos históricos se pueden extraer importantes consecuencias. La primera, y siguiendo la jurisprudencia del TC, es rechazar la idea de que los derechos históricos por sí mismos puedan

²¹ HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., Los derechos forales como derechos históricos, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 52 (1998), pp. 53-80.

²² HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., Territorios Históricos y Fragmentos de Estado, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14 (1985), pp. 345-353.

²³ Sobre esta cuestión puede consultarse entre otros ALZAGA VILLAMIL, Ó., *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Madrid: Ediciones del Foro, 1978; TUDELA ARANDA, J., *Comentarios a la Disposición Adicional primera de la Constitución*. En Casas Baamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero, M. y Bravo-Ferrer, M. (eds.), *Comentarios a la Constitución Española*, Las Rozas; Madrid: Fundación Wolters-Kluwer, 2009.

considerarse como título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias, pues la propia Disposición Adicional manifiesta con toda claridad que la actualización general de dicho régimen foral se ha de llevar a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía (STC 123/1984 de 18 diciembre²⁴, FJ 4º). Sin embargo y a este respecto, autores como Muñoz Machado²⁵ hablan de los derechos históricos amparados y respetados constitucionalmente como un verdadero título de competencias que se desprende de la valoración jurídica que ha de tener la DA 1ª. En este sentido si bien el TC niega que sean un título competencial autónomo desconectado de la CE de 1978, no niega que los derechos históricos puedan ser un título competencial en sí mismos, lo que Larrazabal Basáñez²⁶ interpreta como título competencial que permite justificar algunas de las competencias especiales y específicas de las que gozan los Territorios Históricos Vascos, Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra.

En resumen, el TC en su STC 76/1988, de 26 de abril²⁷, ha interpretado que la DA 1ª de la CE de 1978 contenía una «garantía institucional» *que no asegura un determinado ámbito competencial, sino la preservación de una institución (como es la foral en este caso) en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar.*

La segunda de las cuestiones hace referencia a los derechos históricos como vía peculiar de acceso a la autonomía, y se ha concretado en la peculiar manera en que la Comunidad Foral de Navarra se constituyó como tal. Su base constitucional se encuentra también en la DA 1ª de la CE de 1978 y no en los otros cauces constitucionales previstos para el acceso a la autonomía recogidos en los artículos 143²⁸ y 151 de la CE de 1978²⁹. Si bien esta cuestión tiene una vi-

²⁴ STC 123/1984, de 18 de diciembre, publicada en el *BOE*, nº 10, de 11 de enero de 1985.

²⁵ MUÑOZ MACHADO, S., La Disposición Adicional Primera de la Constitución. En Martín Retortillo, S., *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Madrid: Gobierno de Navarra; Civitas, 1992, pp. 235-239.

²⁶ LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., *Una contribución a la teoría de los derechos históricos*, Oñati: IVAP, 1997, pp. 464-466.

²⁷ STC 76/1988, de 26 de abril, publicada en el *BOE*, nº 125, de 25 de mayo de 1988.

²⁸ Artículo 143 de la CE de 1978: 1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos. 2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas. 3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.

tal trascendencia para el caso navarro, no es menos cierto que agotó su recorrido en el momento en que Navarra se erigió por medio de esta DA 1ª en Comunidad Foral dentro de la organización territorial del Estado español, pues en el caso de Euskadi, ésta había accedido a la autonomía en 1979 a través de la vía abierta por el artículo 151 de la CE de 1978 y no por la vía de la DA 1ª.

Al margen de las consideraciones realizadas a partir del análisis de estas destacadas sentencias en relación con la naturaleza jurídica de los derechos históricos, otras sentencias del TC permiten completar y perfeccionar el contenido y alcance de los éstos. Entre éstas últimas, conviene resaltar en mi opinión varias de ellas, que ordenadas cronológicamente, entiendo, permitirán al lector completar el sentido y significado de los derechos históricos en distintos ámbitos en los que éstos se muestran como una realidad viva. Así, destacan, la STC

²⁹ Artículo 151 de la CE de 1978: 1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.

2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

- 1º El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.
- 2º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.
- 3º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.
- 4º Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.
- 5º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior.

3. En los casos de los párrafos 4 y 5 del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo.

214/1989, de 21 de diciembre³⁰, la STC 140/1990, de 20 de septiembre³¹, o la más reciente STC 118/2016, de 23 de junio³².

Por último y para concluir, entiendo que existe una identificación entre la foralidad y los derechos históricos o, dicho de otra forma, que los derechos históricos nacen y hunden sus raíces en los fueros. Pero lo más importante a mi juicio, independientemente de los matices que se puedan aportar sobre su naturaleza jurídica, es que los derechos históricos son amparados y respetados constitucionalmente, lo que tiene unas consecuencias jurídicas de primer orden, como su garantía institucional, que se concreta en el mantenimiento de unas instituciones y una cultura jurídica propias, que permite a las instituciones privativas (Diputaciones Forales y Juntas Generales) de los Territorios Históricos de Araba-Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, así como a las instituciones navarras, desarrollar y completar su autogobierno dentro del sistema constitucional español, de forma autónoma y específica, y entroncando en cierta manera con su tradición foral histórica.

³⁰ STC 214/ 1989, de 21 de diciembre, publicada en el *BOE* nº 10, de 11 de enero de 1990, por la que se resolvían los recursos de inconstitucionalidad planteados por algunas Comunidades Autónomas contra la Ley reguladora de bases de Régimen Local de 1985, que en algunos de los aspectos de la regulación general exceptuaba expresamente alguno de sus contenidos para los Territorios Históricos vascos y para la Comunidad Foral de Navarra. La justificación del Tribunal en torno a la aceptación de la excepción, se centró en la garantía institucional que se desprende de la DA 1ª de la CE de 1978.

³¹ STC 140/1990, de 20 de septiembre de 1990, publicada en el *BOE*, nº 254, de 23 de octubre de 1990. En esta sentencia, más concretamente en su FJ 3º dice: «Para acercarnos al tema de los derechos históricos de Navarra conviene empezar recordando lo manifestado por este Tribunal en anteriores resoluciones. En primer lugar, la consideración de Navarra como una Comunidad Autónoma de régimen específico que accedió a su autonomía en virtud de la disposición adicional primera de la Constitución (STC 110/1984, fundamento jurídico 3º). Dicha especificidad, en cuanto respecta a la asunción de competencias, ha sido interpretada por el Tribunal, en relación a los derechos históricos de los territorios forales del País Vasco, en el sentido de que éstos pueden mantener competencias que les viniesen atribuidas por los derechos históricos al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución según su actualización en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía (SSTC 11/1984, fundamento jurídico 4.º; 123/1984, fundamento jurídico 3.º; 76/1988, fundamento jurídico 4.º; 94/1986, fundamento jurídico 6.º). Esto se concreta en que los dos párrafos de dicha disposición adicional primera requieren una lectura conjunta, de la que se deduce que la garantía institucional del régimen foral que se establece en el primer párrafo se vincula a la actualización de los derechos históricos que se ha efectuado por el Estatuto de Autonomía en el marco de la Constitución (STC 76/1988, fundamento jurídico 3º). Por consiguiente, el respectivo Estatuto deviene el elemento decisivo de la actualización de los derechos históricos».

³² STC 118/2016, de 23 de junio, publicada en el *BOE* nº 181 de 28 de julio de 2016, y que recoge importantes cuestiones que afectan al control jurisdiccional de las normas forales y sobre las que se ha pronunciado ÁLVAREZ GARCÍA, S., Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 118/2016. Los preceptos legales que establecen un control de las normas forales fiscales compartido entre la jurisdicción constitucional y la ordinaria, *Crónica tributaria*, 164 (2017), pp. 29-228.

IV. LA ACTUALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS EN EL MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO

Partiendo de la premisa que los fueros y los derechos históricos constitucionalmente respetados y amparados son realidades distintas pero que comparten una naturaleza común, queda clarificar cómo los derechos históricos se han actualizado tras la aprobación de la CE de 1978. Para ello, entiendo que es conveniente aclarar primeramente qué ha de entenderse por la realidad recogida en el párrafo segundo de la DA 1ª, *en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía*, cuestión ésta que ha generado importantes discusiones doctrinales entre quienes abogan por entender el marco constitucional en su conjunto, o por quienes tiene una visión más restringida del mismo, identificando dicho marco únicamente con el Título VIII de la CE de 1978, que es el título en el que se regulan las cuestiones relativas al modelo territorial del Estado.

Una amplia mayoría de la doctrina³³ a la que me adhiero en sus reflexiones³⁴ entiende que por marco constitucional ha de entenderse el conjunto de los principios, preceptos y valores que quedan recogidos en la totalidad del texto constitucional, es decir, un marco en el que entran los principios y valores que inspiran el sistema y no todas y cada una de las prescripciones y preceptos que aparecen recogidos exclusivamente en el Título VIII de la CE de 1978³⁵.

En otro orden de cosas y en lo que a los medios constitucionales para la actualización de los derechos históricos hace mención, las posibilidades de actualización son básicamente el Estatuto de Gernika para el caso de Euskadi y la LORAFNA³⁶ para el caso de Navarra, las excepciones contenidas en las leyes generales para encuadrar los regímenes especiales, que afectan entre otros a los Territorios Forales (término utilizado por la CE en la ya comentada DA 1ª) de Euskadi y de la Comunidad Foral de Navarra y las potenciales transferencias y

³³ Entre los que se encuentran autores como: HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., *Idea de los derechos históricos*, op. cit., pp. 63 y ss, DEL BURGO TAJADURA, J. I., *Curso de Derecho Foral Público de Navarra*, Pamplona: Aranzadi, 1996, p. 216, o MUÑOZ MACHADO, S., La Disposición Adicional Primera de la Constitución. En Martín Retortillo, S., *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, op. cit., p. 236.

³⁴ MARTÍNEZ ETXEBERRIA, G., *La defensa jurídica de un derecho histórico paradigmático: El Concierto Económico vasco*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 2014, pp. 130-135.

³⁵ El Título VII de la CE de 1978, es el título que hace referencia a la organización territorial del Estado español.

³⁶ Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, publicada en BOE nº 204, de 16 de agosto de 1982.

delegaciones realizables al amparo de lo dispuesto en los artículos 150.1 y 2 de la CE de 1978³⁷, vía de actualización ésta, apenas utilizada.

En lo que al Estatuto de Autonomía como el instrumento actualizador de derechos históricos más importante se refiere, es conveniente destacar que el EAPV planteaba novedades sobre quienes iban a ser los titulares para el ejercicio de los derechos históricos, y así, algunos de los derechos históricos que históricamente habían correspondido a las instituciones competentes de los Territorios Históricos vascos, como la enseñanza y la Policía (los cuerpos históricos de policía foral habían sido los Miñones en el caso de Araba-Álava y los Miqueletes en el caso de Gipuzkoa y Bizkaia), pasarían a ser ejercitados por las instituciones comunes de Euskadi, que integrarían las respectivas policías forales en un cuerpo único, la Ertzaintza.

Por el contrario, el ejercicio de otros derechos históricos como las competencias sobre la gestión de las carreteras de titularidad foral, las relativas a su organización interna y las derivadas del Concierto Económico vasco quedarían siguiendo la tradición histórica, en manos de las instituciones privativas de los Territorios Históricos vascos, más concretamente las diputaciones forales y las Juntas Generales de Araba-Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

Sin embargo, el Estatuto de Gernika no terminó de configurar la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de Euskadi y las de sus Territorios Históricos, remitiéndose a una ley posterior, que sería la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, conocida como LTH, que también ha desarrollado una destacable labor actualizadora. Al margen de la LTH existen otras normas que pueden considerarse normas actualizadoras de los derechos históricos, como las distintas normas forales que regulan la organización institucional de dichos Territorios³⁸.

³⁷ Artículo 150 de la CE de 1978: 1. Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas. 2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

³⁸ Valga de ejemplo y para el caso de Bizkaia, la NF 3/1987, de 13 de febrero, sobre elección, organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones Forales del Territorio Histórico de Bizkaia, publicada en el *BOB*, nº 44, de 23 de febrero de 1987.

Por último, cabe significar que la Disposición Adicional única del EAPV de 1979 establece que *la aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto 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*, lo que deja abierta una puerta a otras formas de actualización de dichos derechos dentro del marco jurídico, inicialmente no previstas en el propio texto.

V. ¿PUEDE SER LA FORMA DE INTEGRACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS DENTRO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL UN EJEMPLO A SEGUIR POR OTROS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS?

En primer lugar, es preciso señalar que la fórmula de los derechos históricos que recoge la DA 1ª para el caso vasco y navarro, no tiene parangón en el Derecho comparado europeo, ni es aplicable conforme a la STC 31/2010, de 28 de junio³⁹, para el resto de los territorios que conforman la realidad del Estado español⁴⁰. A pesar de ello, tras la integración en el sistema constitucional español de los derechos históricos para el caso vasco y navarro, se encuentran unas claves que entiendo son universales, como que las especificidades jurídicas de

³⁹ STC 31/2010, de 28 de junio, publicada en el *BOE* n° 172, de 16 de julio de 2010.

⁴⁰ Valga de ejemplo la afirmación recogida en el FJ 14 de la citada sentencia cuando dice que «En cuanto a los derechos históricos, se afirma que su invocación es constitucionalmente incorrecta por varias razones; principalmente porque se trata de justificar en ellos, aunque sea indirectamente, el Estatuto, cuando es lo cierto que la autonomía de Cataluña, más allá de las explicaciones históricas, no procede ni material ni formalmente de otra fuente que la Constitución. Por lo demás, los únicos derechos históricos puestos en valor por la Constitución han sido los de Navarra y los territorios forales vascos, con el alcance y los límites marcados en la primera jurisprudencia constitucional (por todas, SSTC 11/1984, de 2 de febrero; 123/1984, de 18 de diciembre; y 76/1988, de 26 de abril). Y no pudiendo invocarse para Cataluña la disposición adicional primera de la Constitución, también estaría fuera de lugar la mención que en el art. 5 del Estatuto se hace de la disposición transitoria segunda del texto constitucional, que no se refiere a derechos históricos de carácter sustantivo, sino que se limita a dispensar del cumplimiento de determinados requisitos del procedimiento de acceso a la autonomía en el marco de la Constitución de 1978 a los territorios que hubieran plebiscitado un Estatuto en el pasado.

A estos motivos de impugnación habría de sumarse la circunstancia de que los derechos históricos aparecen en el preámbulo en una posición equiparada a la de la misma Constitución en punto a su condición de fundamento del poder autonómico, cuando no en una posición prevalente, como parece el caso cuando se habla de un derecho “inalienable” al autogobierno».

Al margen de este concreto ejemplo, cabe significar que referencias a los derechos históricos en idéntica línea argumental al previamente recogido, se reproducen a lo largo de toda la sentencia.

ámbito de desarrollo institucional inferiores al estatal puedan integrarse de forma adecuada en el ordenamiento jurídico del Estado en el que se ubiquen.

Para ello, es preciso que concurren dos voluntades, a veces contrapuestas, como son la del Estado a la hora de integrar dicha especificidad en su ordenamiento jurídico, y la del Territorio de ámbito infraestatal (local, provincial, regional, autonómico e incluso nacional) para ser integrado en el mismo. En el caso que nos ocupa, la integración constitucional de la foralidad en clave de derechos históricos, se ha producido a través de la DA 1^a, que los respeta y ampara, cuestión esta no pacífica en su día⁴¹ y ya superada, consistente en conocer si la CE de 1978 debía no sólo respetar y amparar sino reconocer y garantizar su ejercicio. Lo que entonces se mostraba como algo esencial para favorecer la integración de la foralidad en una clave constitucional moderna como los derechos históricos, hoy y en vista de los acontecimientos acaecidos en los último casi cuarenta años, no tiene en mi opinión, tan decisiva importancia como antaño, pues el marco constitucional y estatutario, se ha postulado hasta el momento, como un marco aceptable por la mayoría donde estos derechos históricos han podido y pueden en cierta manera desarrollarse.

Si los ordenamientos jurídicos modernos de distintas latitudes estuviesen interesados en integrar en su seno elementos análogos a lo que pueda representar la foralidad en los Territorios Históricos vascos y Navarra, y que aluden a cuestiones de rabiosa actualidad como la bilateralidad en las relaciones interinstitucionales entidad infraestatal – Estado, la descentralización política (entendida como el reconocimiento de un ámbito de actuación y desarrollo competencial autónomo en el sentido estricto de la acepción de autonomía), la desconcentración de poder o la multiplicación de centros de poder, el control de las instituciones y la participación democrática en el mismo, la foralidad y la forma en la que ésta se ha integrado y actualizado en el ordenamiento constitucional español a través de la fórmula de los derechos históricos, pueden erigirse en referentes para otros ordenamientos jurídicos que manifiesten una voluntad social ampliamente mayoritaria de que lo específico quede integrado en la generalidad del sistema.

Dicho de otra forma, cuando el interés de cualquier Estado sea el de avanzar en una gestión compartida, en una descentralización del poder, en una potenciación de áreas distintas a las que tradicionalmente hubiesen asumido de manera centralizada, la forma en la que todo esto se ha desarrollado en los úl-

⁴¹ La redacción primero y la inclusión en el texto constitucional después de esta disposición adicional fue un importante escollo que finalmente se superó, llegando hasta nuestros días en la forma en la que se ha expuesto a lo largo de este trabajo de investigación.

timos treinta y ocho años en Euskadi y Navarra, puede erigirse a pesar de sus innumerables inconvenientes⁴², en un ejemplo a tener presente, del que debiesen ser explorados los elementos positivos, que los hay, y del que desterrar aquellas realidades que como en cualquier sistema son manifiestamente mejorables.

Es preciso recordar que dicha voluntad integradora ha de ser compartida por ambas partes (en caso contrario difícilmente funciona el sistema), es decir, por quien se ve inmerso en dicha especificidad y por quien debe integrarla en su ordenamiento jurídico. Si esta premisa se cumple, la integración de la especificidad local, regional o nacional en un ordenamiento jurídico estatal que la integre, al modo en que se ha producido en el ordenamiento jurídico español, puede ser una forma de integración extrapolable a otras latitudes. En definitiva, los conceptos que constituyen la base del sistema foral y de los derechos históricos, son conceptos universales, que pueden adecuarse en tiempos y lugares distintos, adoptando nuevas formas y nomenclaturas que se adapten a estas realidades.

A pesar de lo que pueda parecer, de nada sirven todos los elementos que posibilita el sistema español de integración de la foralidad y el desarrollo autonómico vasco y navarro, si detrás de los mismos no hay una sociedad que los quiere, los siente como suyos y los utiliza que adecuadamente. Más aun, la falta de una sociedad comprometida en el desarrollo de sí misma, convertiría un sistema como el que hemos venido explicando, en un verdadero fracaso.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago, Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 118/2016. Los preceptos legales que establecen un control de las normas forales fiscales compartido entre la jurisdicción constitucional y la ordinaria, *Crónica tributaria*, 164 (2017), pp. 29-228.

ALZAGA VILLAMIL, Óscar, *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Madrid: Ediciones del Foro, 1978.

ANGULO MORALES, Alberto y REGUERA ACEDO, Iñaki, Los valores de la sociedad vasca en la edad moderna. En Barriuso Barés, Pedro y Lema Pueyo, José Ángel, *Historia del País Vasco*, San Sebastián: Hiria, 2004.

CARO BAROJA, Julio, *Los Vascos y la historia a través de Garibay*, San Sebastián: Txertoa, 1972.

⁴² Entre los que destacan las ya comentadas previamente invasiones competenciales tanto por parte del legislador autonómico como por parte del legislador estatal, el peligro de las duplicidades a la hora de prestar un servicio público o desarrollar una competencia etc.

- CELAYA IBARRA, Adrián, Instituciones Forales y derechos humanos, *Boletín de la Real Sociedad Vascongada de amigos del País*, 39 (1983).
- DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio, *Curso de Derecho Foral Público de Navarra*, Pamplona: Aranzadi, 1996.
- ESTORNÉS ZUBIZARRETA, Idoia, Nobleza. En *Diccionario Enciclopédico Vasco*, San Sebastián: Auñamendi, 1992.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Los derechos históricos de los territorios forales: Bases constitucionales y estatutarias de administración foral vasca*, Madrid: Civitas; Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- GÓMEZ RIVERO, Ricardo, *El pase foral en Guipúzcoa*, Donostia-San Sebastián, 1982.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, Territorios Históricos y Fragmentos de Estado, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14 (1985), pp. 345-353.
- Idea de los derechos históricos, Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 9 de abril de 1991.
- Derechos históricos y Constitución*, Madrid: Taurus, 1998.
- Los derechos forales como derechos históricos, *REDC*, 52 (1998), pp. 53-80.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel y LLUCH MARTÍN, Ernest, *Derechos históricos y Constitucionalismo útil*, Madrid: Crítica, 2001.
- IRIGORAS ALBERDI, Aitziber, *Derechos históricos vascos y constitucionalismo español: foralidad y sistema jurídico liberal en el S. XIX*, Oñati: IVAP, 2008.
- LAPORTA RUIZ, Francisco Javier y SÁIZ ARNÁIZ, Alejandro en *Los derechos históricos en la Constitución*, Madrid: CEC, 2006.
- LARRAZABAL BASÁÑEZ, Santiago, *Una contribución a la teoría de los derechos históricos*, Oñati: IVAP, 1997.
- La protección de los derechos fundamentales en el Derecho Foral Público de Bizkaia. En ECHANO BASALDUA, Juan Ignacio (Coord.) *Estudios jurídicos en memoria de José María Lidón*, Bilbao: Universidad de Deusto, 2002.
- Derecho Público de los Territorios Forales*, Oñati: IVAP, 2004.
- LEKUONA ETXABEGUREN, Manuel, El Derecho penal en el Fuero. En *Estudios Vascos de Criminología*, Bilbao: Instituto Vasco de Criminología, 1982.
- MARTÍNEZ ETXEBERRIA, Gonzalo, *La defensa jurídica de un derecho histórico paradigmático: El Concierto Económico vasco*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 2014.

MONREAL ZIA, Gregorio, Las Instituciones Vascas. En *Cultura Vasca*, San Sebastián: Erein, 1977.

-Incidencia de las instituciones públicas de Álava del medievo en el pensamiento político de los alaveses en la Edad Moderna, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 54 (1984), pp. 613-638.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, La Disposición Adicional Primera de la Constitución. En Martín retortillo, Sebastián, *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Madrid: Gobierno de Navarra; Civitas, 1992.

PORTILLO VALDÉS, José María, República de hidalgos: Dimensión política de la hidalguía universal entre Vizcaya y Guipúzcoa. En Díaz de Durana Ortiz de Urbina, José Ramón, *La lucha de bandos en el País Vasco: de los parientes mayores a la hidalguía universal*, Leioa: EHU/UPV, 1998.

POZA YARZA, Andrés, *Fuero de Hidalguía. Ad pragmáticas de Toro & Tor-desillas*, Bilbao: EHU/UPV, 1997.

TUDELA ARANDA, José, Comentarios a la Disposición Adicional primera de la Constitución. En Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (eds.), *Comentarios a la Constitución Española*, Las Rozas; Madrid: Fundación Wolters-Kluwer, 2009.

ZUGAZA FERNÁNDEZ, Leopoldo (ad.), *Fuero Nuevo de Vizcaya*, Durango, 1976.

VII. LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN ORDEN CRONOLÓGICO

Legislación

Real Decreto de 28 de febrero de 1878, fijando los cupos y cuotas por contribuciones e impuestos han de satisfacer al Tesoro las Provincias Vascongadas publicado en la Gaceta de Madrid, n° 60, de 1 de marzo de 1878. Este Real Decreto, recoge lo que será el primer Concierto Económico.

Estatuto de Autonomía del País Vasco aprobado por Ley de 6 de octubre de 1936, publicado en la Gaceta de Madrid, Diario Oficial de la II. República Española, n° 281, de 7 de octubre de 1936.

Constitución española de 1978, aprobada en referéndum el 6 de diciembre de 1978 y publicada en el BOE, n° 311.1, de 29 de diciembre.

Ley 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía del País Vasco, publicado en el BOE, n° 306, de 22 de diciembre de 1979.

Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, publicada en BOE nº 204, de 16 de agosto de 1982.

NF 3/1987, de 13 de febrero, sobre elección, organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones Forales del Territorio Histórico de Bizkaia, publicada en el BOB, nº 44, de 23 de febrero de 1987.

Jurisprudencia constitucional

STC 123/1984, de 18 de diciembre, publicada en el BOE, nº 10, de 11 de enero de 1985.

STC 76/1988, de 26 de abril, publicada en el BOE, nº 125, de 25 de mayo de 1988.

STC 214/1989, de 21 de diciembre, publicada en el BOE nº 10, de 11 de enero de 1990.

STC 140/1990, de 20 de septiembre de 1990, publicada en el BOE, nº 254, de 23 de octubre de 1990.

STC 31/2010, de 28 de junio, publicada en el BOE nº 172, de 16 de julio de 2010.

STC 118/2016, de 23 de junio, publicada en el BOE nº 181 de 28 de julio de 2016.