

ELEMENTOS IDENTITARIOS EN EL PREÁMBULO Y TÍTULO PRELIMINAR DE LA LEY ORGÁNICA 13/1982, DE 10 DE AGOSTO, DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORA- MIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA

Nafarroako Foru Eraentza Berrezarri eta Hobetzeari buruzko
abuztuaren 10eko 13/1982 Lege Organikoaren hitzurreko eta atariko
tituluaren elementu identitarioak

Elements of identity in the Preamble and preliminary Title of Organic
Law 13/1982, of August 10, on the Reinstatement and Betterment of
the Chartered Community of Navarre

Juan-Cruz ALLI ARANGUREN

Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 23-11-2014

Fecha de aceptación / Onartze-data: 17-03-2015

El preámbulo de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral describe la evolución del Reino de Navarra hasta la actualidad, pasando su autogobierno por su adaptación al régimen constitucional liberal y a la Constitución de 1978. Sus principios se plasman en los artículos del Título Preliminar que recogen los elementos de su identidad como comunidad política.

Palabras clave: Navarra. Ley Orgánica. Preámbulo. Título Preliminar. Derechos históricos. Símbolos.



Nafarroako Foru Eraentza Berrezarri eta Hobetzeari buruzko Lege Organikoaren hitzaurreak Nafarroako Erreinuaren bilakaera deskribatzen du gaur egun arte, autogobernua erregimen konstituzional liberalera eta 1978ko Konstituziora egokitu zela aintzat hartuta. Printzipioak atariko tituluaren artikuluetan islatzen dira, eta bertan jasotzen dira identitatearen elementuak komunitate politiko gisa.

Giltza hitzak: Nafarroa. Foru Eraentza Berrezarri eta Hobetzeari buruzko Lege Organikoa. Hitzaurrea. Atariko titulua. Eskubide historikoak. Sinboloak.



The preamble of the Organic Law on the Reinstatement and Betterment of the Chartered Community of Navarre (*Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*) describes the evolution of the Kingdom of Navarre through modern times, including its adaption from self-government to a liberal constitutional system and the Constitution of 1978. Its principles are embodied in the articles of the Preliminary Title that state the elements of its identity as a political community.

Key-words: Navarre. Organic Law of Reinstatement and Betterment of the Chartered Community of Navarre. Preamble. Preliminary Title. Historical rights. Symbols.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL PREÁMBULO COMO SÍMBOLO POLÍTICO. III. LA NECESIDAD DE DOTAR DE UN PREÁMBULO A LA LORAFNA. IV. CONTENIDO. V. SU VALOR JURÍDICO. VI. LA PLASMACIÓN DE SUS DECLARACIONES EN EL TÍTULO PRELIMINAR. 1. La Comunidad Foral (art. 1). 2. Titular de derechos originarios e históricos (art. 2). VII. CONCLUSIÓN. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El análisis individualizado de las partes de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, permite observar su contenido diacrónico y sincrónico en evolución a lo largo de su propia historia, sirviendo de referencia a su interpretación y alcance. El camino partió de los Proyectos de Bases aprobados por la Diputación Foral y remitidos al Parlamento Foral, las aprobadas por éste, los textos utilizados en la negociación y el resultado final¹. A pesar de las diferencias que pueden observarse entre ellos existe una «esencia común»², que era la defensa del Régimen Foral, las nuevas instituciones y la ampliación competencial, desde las distintas posiciones de los foralistas conservadores, apegados a la invocación de los derechos históricos y a la reintegración foral, o de los foralistas constitucionalistas apoyados en el reconocimiento por la Constitución de los Derechos Históricos de los territorios forales, actualizables en su marco (DA 1^a).

¹ ALLI ARANGUREN Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en Navarra 1979-1982*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011.

² RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2005, p. 429: «la defensa del régimen foral, tomando como punto de partida la ley de 1841, el mantenimiento de los caracteres del régimen foral y, en suma, la recuperación competencial e institucional del Fuero desde el propio Fuero [...] se trata de una actualización de la Ley de 1841 con un doble objeto: la preservación del régimen foral; y la recuperación competencial e institucional, mediante el restablecimiento de las Cortes de Navarra y de un modelo parlamentario y la integración en el régimen foral de las competencias no inherentes a la unidad constitucional».

Se ha de destacar que el alto grado de consenso logrado tanto en el Parlamento Foral como en las Cortes Generales permitió la aprobación de un texto que responde a las mismas características de la Constitución por su carácter flexible y transaccional, con soluciones eclécticas y de síntesis. De este modo se permitiría gobernar a distintas ideologías, como ha ocurrido en el Gobierno de la Nación y en el de Navarra. Haberlo hecho posible demuestra que el gobierno parlamentario establecido para Navarra no sólo cumple los principios y valores constitucionales, sino que está lleno de sentido, equilibrio y servicio al interés general³.

Si se une al acuerdo político la valoración de la norma como un signo cultural asimilado por la mayoría social, el nuevo orden político-institucional adquiere una estabilidad que lo refuerza por la adhesión colectiva. Este aspecto permite a un pueblo mantenerse «unido y organizado en su identidad y pluralidad por relaciones culturales [...] resultado de procesos de socialización cultural que frecuentemente se prolongan por varias generaciones»⁴.

A quienes no participaron en el largo proceso de la elaboración de la norma y, por el contrario, la rechazaron, a veces llenos de prejuicios, se les podrá aplicar el reproche de SAGASTA a la oposición: «Es que no tenéis sentido de la realidad; es que vivís aislados en el mundo, es que en todo no os dejáis llevar más que de la utopía y de lo imposible»⁵. Frente a la actitud descalificadora, incluso de apartamiento voluntario, el acuerdo se formó entre grupos con ideologías políticas, institucionales, sociales y hasta identitarias diferentes, con un propósito constructivo que, a veces, exigió cambios de sus actitudes, porque es posible, según expresaba SAGASTA:

«variar de ideas y modificar sus opiniones, no sólo por aquello de que de sabios es mudar de consejo, sino porque la transformación de los tiempos, el cambio de las circunstancias, la variación de las costumbre, han de traer lógica y necesariamente el cambio de las ideas en los hombres y la mudanza de los programas de los partidos, a no ser que los hombres y los partidos quieran quedar quietos y petrificados ante el movimiento general de las ideas»⁶.

³ GOVÍN Y TORRES, Antonio, «Prólogo» a BOURINOT, John George, *Cómo se gobierna en Canadá*, La Habana: La Propaganda Literaria, 1898, p. X: «el régimen parlamentario no nace, se hace. Aliméntase de precedentes, de prácticas, de compromisos para ajustar sin violencia el desarrollo de las instituciones a las necesidades de la vida social. Es un régimen de natural flexible y delicado, exigiendo, por lo mismo, una gran suma de buen sentido, de sana previsión, de constante solicitud por el interés general».

⁴ HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, México: UNAM, 2003, p. 16.

⁵ *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, 5 de diciembre de 1894, p. 525.

⁶ *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, 16 de enero de 1892, p. 3260.

II. EL PREÁMBULO COMO SÍMBOLO POLÍTICO

En el proceso de la transición de Navarra al régimen democrático constitucional, se utilizaron los preámbulos para exponer el significado político de las normas y los propósitos que las animaban.

El preámbulo del RD-Ley 2/1978, de 4 de enero, de la preautonomía vasca, que estableció el procedimiento para la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco –precedente de la DT 4 CE– hizo constar que «cualquier incorporación de Navarra a instituciones comunes de ámbito superior a su territorio no podrá realizarse sin que el pueblo navarro se exprese libre y democráticamente mediante una consulta popular directa».

Fue relevante el preámbulo del RD 121/1979, de 26 de enero, que consignó su carácter de acuerdo o pacto entre el Gobierno y la Diputación Foral, como

«un «amejoramiento» o actualización del régimen foral de Navarra en su aspecto institucional, que habrá de ser completado con las propuestas que en su caso pueda formular en su día el Parlamento Foral y con aquellas otras competencias que, además de las actuales, pueda asumir la Diputación Foral de Navarra»⁷.

El preámbulo cumple una exigencia formal con un significado material, que explica o sienta los principios de la norma. Tiene, también, el valor de los llamados «símbolos políticos» dirigidos a las personas y a las sociedades. Según GARCÍA PELAYO «los símbolos son un medio de expresión de la conciencia mítica como los conceptos lo son de la conciencia teórica [...] la mayor o menor vigencia del símbolo es función del grado de vigencia de la conciencia mítica»⁸. Tienen capacidad de integración racional e irracional y su función «no se agota en comunicar algo, como el mero símbolo discursivo o lógico, sino que tal comunicación no es más que el supuesto para promover y sustentar el proceso

⁷ Así lo reconoció la STC 28/1984, de 28 de febrero, afirmando que la LORAFNA «viene a reformar y modernizar el Régimen Foral –como señala su preámbulo–, teniendo en cuenta lo dispuestos en la disposición adicional primera, párrafo primero, de la Constitución, siguiendo el proceso de reintegración y mejoramiento reflejado en el Real Decreto de 26 de enero de 1979».

⁸ GARCÍA PELAYO, Manuel, Ensayo de una teoría de los símbolos políticos. En *Obras Completas*, Madrid: CEC, 1991, p. 1005. SAPIR, Edward, Symbolism. En Sapir, Philip (ed.), *The Collected Works of Edwar Sapir*, Nueva York: Mouton de Gruyter, III, 1999, pp. 320-322: valora que el simbolismo «expresa una condensación de energía, cuya importancia real excede del significado que sugiere su forma». Diferenció entre el simbolismo «referencial» y el de «condensación». El primero con función cognitiva para representar otro signo, objeto, idea o comportamiento. El segundo es una «forma condensada de comportamiento que sustituye a la expresión directa, facilitando la liberación de una tensión emocional consciente o inconsciente», que posteriormente se racionalizan.

integrador; su función no es sólo dar a conocer unas significaciones, sino transformarlas en acción»⁹.

El símbolo aparece como la aprehensión efectiva de un objeto dotado de un sentido y valor colectivos no por lo que es en sí mismo, sino por la idea y sentido afectivo que representa, capaz de movilizar el sentimiento y la emotividad hasta situaciones límite. Los símbolos materiales o funcionales constituyen elementos de integración política. Entre los primeros situamos la bandera, el escudo, el himno, el territorio. Entre los segundos podemos considerar la Constitución, los preámbulos, las declaraciones de derechos, las instituciones y la lengua, que adquiere más valor de identidad que de medio de comunicación, sobre todo si ha sido perseguida¹⁰.

Expone HÄBERLE como en los textos constitucionales existen aspectos propios de la racionalidad del Estado constitucional (división de poderes, derechos y garantías, instituciones, etc.), junto con otros que «tocan a la estructura emocional que también tienen los seres humanos, grupo de normas constitucionales que pueden clasificarse como cláusulas de reconocimiento, simbólicas y de valores fundamentales». Con ellas se trata de «captar la *conditio humana* desde el lado emocional y, por tanto, dar también más constitución a la *res publica* desde este lado»:

«Ya sea en los preámbulos, en las garantías sobre días festivos o en los artículos relativos al idioma, la bandera y otros símbolos, los constituyentes configuran sus textos, en lenguaje y contenido, con vistas a esta función: dirigirse al ser humano desde el lado de la irracionalidad, de lo que ‘sobrepasa’ a la razón, por hablar de lo importante de la Constitución, ‘ponerlos a tono’, e incluso ‘ganárselos’».

Esta función se aprecia en elementos de la Constitución como los textos sobre la cultura y la historia, por la emoción que producen en el ciudadano como ser humano, lo que explica la invocación por las Constituciones de «artículos de fe y declaraciones de derechos humanos (sobre todo en los preámbulos). El Estado constitucional democrático vive también del consenso sobre lo irracional, y no sólo del discurso o del consenso y el disenso en relación con lo racional»¹¹. En el preámbulo se recogen las

«valoraciones, ideales, convicciones, motivos, en suma, la imagen propia del constituyente. [...] En ocasiones se encuentran caracteres, rasgos, casi himnicos, que transmiten el carácter de un estado de ánimo y en general irradian *bri-*

⁹ GARCÍA PELAYO, M., Ensayo, *op. cit.*, p. 991.

¹⁰ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *El valor de la Constitución*, Barcelona: Crítica, 2003, pp. 81 y ss.

¹¹ HÄBERLE, P., *El Estado*, *op. cit.*, p. 117.

llo. Cuando se tratan de este modo las cosas *primeras* y *últimas* es natural que de inmediato se establezca un aliento de *pathos*. [...] Estos fundamentos de la autocomprensión (en la identidad) de una comunidad política, el concentrado, es aquello que obliga a todos los ciudadanos, casi como una ‘profesión de fe’, es aquello que es puesto antes del paréntesis’ y que con frecuencia es formulado en términos similares a un contrato»¹².

El preámbulo aparece como un elemento simbólico, que recoge la razón de ser y los principios en que se fundamenta la norma que configura o permite la transformación de una comunidad política. Además del valor jurídico que le reconozca el ordenamiento, tiene un claro valor de símbolo político.

Los símbolos adquieren mayor importancia en los procesos de transición política¹³, como el que se produjo en España con la Constitución de 1978 y en Navarra con la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral. Esta supuso para Navarra el cambio del Régimen Foral liberal de la Ley de 1841 al «régimen democrático de los derechos históricos», de las instituciones autoritarias a las democráticas, de la concentración del poder en la Diputación Foral al modelo parlamentario constitucional de división de poderes, con la recuperación de un nivel de autogobierno anteriormente desconocido.

Representó una reforma del Régimen Foral vigente hasta ese momento, de modo que, como expresó J. TUSELL respecto a la Transición política en España, fue una «ruptura con procedimientos reformistas». El reformismo en Navarra se inició desde el orden de la Diputación franquista que negoció con el primer gobierno democrático de España el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, que puso fin a la misma Corporación firmante, abriendo Navarra a las elecciones democráticas y al régimen constitucional.

Además, en este caso, la importancia del texto del preámbulo de la LO-RAFNA consistía en destacar que se superaba el régimen «preautonómico» –por usar una terminología que fue propia del momento histórico previo a los Estatutos de autonomía– al que se podía asimilar el derivado del RD 121/1979, y el de las provincias o territorios forales que, en la estructura institucional de la Comunidad Autónoma Vasca correspondía a aquéllas. Navarra dejaría de ser un

¹² HÄBERLE, P., *El Estado*, op. cit., pp. 275-276.

¹³ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, Símbolos políticos y transiciones políticas, *Atenea digital*, 10 (2006), pp. 172-184. Se pronuncia sobre la importancia de los símbolos «porque permiten acceder y manejar los afectos y afectivo es, eminentemente, al contenido de cualquier reivindicación nacional. Para ello, es necesario reconocer los símbolos propios de cada nación, promover su aprecio entre las restantes naciones y pueblos del Estado plurinacional y desarrollar para la integración de éste símbolos comunes» (p. 181).

territorio histórico «provincial y foral» para asumir la categoría de «Comunidad Foral», que no de Diputación Foral, incorporándose al nuevo orden político-territorial del Estado autonómico. Ese nuevo contenido institucional puede explicar algunas actitudes de rechazo porque, como se reconoció, era objetivamente más difícil asimilar una Comunidad y todo su complejo institucional y competencial, que una provincial foral, por cuanto hacerla volver a este rango supondría una «degradación institucional». Salvo que se produjese una federación o confederación de Comunidades, expresamente prohibida por el artículo 145.1 CE.

En el nuevo espacio constitucional-democrático se ha producido un reconocimiento y recuperación de la identidad colectiva como comunidad política, con conciencia propia y voluntad de autodefinirse y autogobernarse. MAX WEBER llamó comunidad a una relación social cuando y en la medida en que la actitud en la acción social —en el caso particular, por término medio o en el tipo puro— se inspira en el sentimiento subjetivo (afectivo o tradicional) de los partícipes de *constituir un todo*. La «comunidad política» es

«aquella cuya acción consiste en que los partícipes se reservan la dominación ordenada de un ‘ámbito’ (no necesariamente constante en absoluto y delimitado con fijeza, pero sí delimitable de algún modo) y de la acción de los hombres situados en él de un modo permanente o sólo provisional, teniendo preparada para el caso la fuerza física normalmente armada. La existencia de una comunidad ‘política’ en este sentido no es algo dado de una vez para siempre»¹⁴.

Navarra como comunidad política ha pasado de una legitimidad tradicional-autoritaria a otra racional-democrática, con una forma distinta de organizar el poder y su autogobierno. Todo ello en una sociedad que ya había experimentado, sin libertad política, el tránsito de la tradicional a la moderna, entendiendo la modernidad como la propia de una sociedad igualitaria, dinámica, laica, democrática y científica¹⁵.

III. LA NECESIDAD DE DOTAR DE UN PREÁMBULO A LA LORAFNA

Ni en las Bases aprobadas por la Diputación Foral ni en las del Parlamento hubo Preámbulo alguno. Durante el debate de las Bases y, sobre todo, en la negociación con el Gobierno fueron varias las invocaciones favorables a incorporar

¹⁴ WEBER, Max, *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 33.

¹⁵ SHILS, Edward, Political development in the new States (I y II), *Comparative Studies in Society and History*, 2/3 y 4 (1960), pp. 265 y ss. y 379 y ss.

un preámbulo que recogiera aspectos principales que no eran propios de la parte dispositiva contenida en el articulado¹⁶. Se apreció su conveniencia por el gran significado político y jurídico de la nueva Ley Orgánica, para poder recoger en ella los principios dogmáticos e históricos del Régimen Foral de Navarra, en cuanto a su naturaleza, relaciones bilaterales de las instituciones de Navarra con las del Estado, continuidad de su identidad y autogobierno. Así quedó evidenciado en el debate sobre la constancia del «pacto» foral con el Estado en el artículo 3, como pretendían los comisionados navarros, o en un preámbulo, como defendía la comisión gubernamental, cuya postura obligó a la elaboración de aquél.

La Ley Orgánica constituiría la «decisión política fundamental» tomada por las instituciones representativas del pueblo navarro, de una comunidad política preexistente, titular de derechos históricos, entidad política existencial capaz de actuar, despierta a la conciencia política, que se dota de una nueva estructura político-institucional o constitución por medio de una «ley constitucional» de desarrollo del reconocimiento que el constituyente y la Constitución habían hecho de los derechos históricos de los territorios forales¹⁷:

«Toda ley, como regulación normativa, y también ley constitucional, necesita para su validez en último término una decisión política previa, adoptada por un poder o autoridad políticamente existente. [...] es preciso no desconocer la relatividad de las distintas leyes constitucionales. La distinción entre constitución y ley constitucional es sólo posible, sin embargo, porque la esencia de la Constitución no está contenida en una ley o en una norma. En el fondo de toda normación reside una *decisión política del titular del poder constituyente*, es decir, del Pueblo en la Democracia»¹⁸.

Se trata de una norma que, a partir del ordenamiento jurídico principal constitucional, se negocia por la institución política que representa a la comuni-

¹⁶ Según el artículo 88 CE los proyectos de ley «irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos». El «preámbulo» es propio de las constituciones para recoger los principios jurídico-políticos que las legitiman, dejando a las leyes las «exposiciones de motivos», aunque es evidente que, en la práctica, se confunden. SANTAOLALLA, Fernando, Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 33 (1991), pp. 54-56. TAJADURA TEJADA, Javier, *El preámbulo constitucional*, Granada: Comares, 1997; Exposición de motivos y preámbulos, *Revista de las Cortes Generales*, 44 (1998), pp. 141-173; Sobre los preámbulos de las leyes, *Revista Jurídica de Navarra*, 29 (2000), pp. 173-181.

¹⁷ Supuso un cambio trascendental porque los reconocimientos anteriores se habían realizado por leyes ordinarias, aunque en su elaboración hubiese habida una interlocución como previó la de 1839 y se calificase de «paccionada» a la de 1841. Supone el símbolo más importante de la «autoctonía constitucional» por sustituir el poder constituyente: HERRERO DE MIÑÓN, M., Autoctonía constitucional y poder constituyente: con referencia a algunos casos recientes en la historia de la descolonización, *Revista de Estudios Políticos*, 169-170 (1970), pp. 79-122.

¹⁸ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid: Alianza, 1982, pp. 46 y 47.

dad política Navarra para reconocerle el contenido de su autogobierno. Una vez acordada se formaliza con el rango adecuado según el ordenamiento jurídico estatal, que es la Ley Orgánica (art. 81.1. CE). A partir de su vigencia forma parte del bloque de la constitucionalidad, y se convierte en la norma cabecera del grupo normativo propio de la Comunidad política, creando un nuevo ordenamiento jurídico derivado.

Esta norma que, simultáneamente, forma parte del ordenamiento estatal y foral, tiene como «objetivos inexcusables la unidad política y el orden jurídico», por ese carácter «constitucional» de la nueva entidad institucional «Comunidad Foral», que se configura a partir de ella, superando la institución precedente cuyo origen estuvo en la provincia y su Diputación. La unidad política es «una unidad de actuación posibilitada y realizada mediante el acuerdo o el compromiso, mediante el asentimiento tácito o la simple aceptación y respeto, llegado el caso, incluso mediante la coerción realizada con resultado positivo; en una palabra, una unidad de tipo funcional». El orden jurídico debe ser un instrumento que garantice «el éxito de esa cooperación creadora de unidad [...] eliminando el abuso de las competencias de poder encomendadas o acatadas en orden al cumplimiento de tales tareas»¹⁹.

Su preámbulo debe ser la motivación, explicación y justificación de una norma que establece el «orden jurídico fundamental de la comunidad»²⁰, y sus «fundamentos» como elementos estables del orden derivado de la Constitución:

«Al establecerse con carácter vinculante tanto los principios rectores de formación de la unidad política y de fijación de las tareas estatales como también las bases del conjunto del ordenamiento jurídico, dichos fundamentos deben quedar sustraídos a la lucha constante de los grupos y tendencias, que no es discutible y que, por lo mismo, no precisa de nuevo acuerdo y nueva decisión. La Constitución pretende crear un núcleo estable de aquello que debe considerarse decidido, estabilizado y distendido»²¹.

Dicho orden inspira el articulado, justifica y da entrada al mismo, exponiendo el significado y alcance de los compromisos asumidos:

«El compromiso estriba, pues, en encontrar una fórmula que satisfaga todas las exigencias contradictorias y deje indecisa en una expresión anfibiológica la cuestión litigiosa misma. Sólo contiene así una aproximación externa, verbal, de contenidos objetivamente inconciliables. Tales compromisos apócrifos son

¹⁹ HESSE, Konrad, *Escritos de Derecho constitucional*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983, pp. 8-9, 16.

²⁰ *Ibidem*, p. 16.

²¹ *Ibidem*, p. 19.

verdaderos compromisos en cierto sentido, pues no resultarían posibles si no hubiera inteligencia entre los partidos. Pero la inteligencia no afecta al fondo; se está conforme sólo en aplazar la decisión y dejar abiertas las más distintas posibilidades y significados»²².

Con el texto se persiguen los siguientes objetivos:

- a) Reconocimiento de que la realidad del autogobierno y de las peculiaridades institucionales de la «Comunidad foral» se desprenden de un proceso histórico mantenido, sin solución de continuidad, a través de «pactos» con el Gobierno del Estado, que estaba reconocido en normas vigentes como las leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841, desarrolladas en todas las que posteriormente lo han venido aceptando.
- b) Destacar las características propias del Régimen Foral y de su actualización por una vía diferenciada (DA 1ª CE), respecto al procedimiento constitucional de acceso a la autonomía (arts. 143, 151 y DDTT 1ª y 2ª CE), y al alcance material del nuevo régimen autonómico. Así lo plasmó el preámbulo al hablar de cómo «la representación de la Administración del Estado y la de la Diputación Foral de Navarra, acuerden la reforma y modernización de dicho Régimen»²³. Formaría parte del elenco de medidas diferenciadoras de los Estatutos, aunque pudiese haber semejanzas formales y materiales, derivadas de la nueva formulación del modelo territorial del Estado.
- c) Cumplir el mandato del artículo 88 CE de dotar a los proyectos de ley de una «exposición de motivos», porque su aprobación por el Consejo de Ministros suponía un acto más de reconocimiento de la naturaleza del acuerdo adoptado por la Comisión que había negociado en su nombre. Su tramitación en el Congreso de los Diputados por lectura única reforzaría la naturaleza de pacto sobre como mejorar y reintegrar los derechos históricos al autogobierno de Navarra en el Estado constitucional.

²² SCHMITT, C., *Teoría, op. cit.*, p. 54: distingue entre los compromisos y los «compromisos apócrifos, porque no afectan a decisiones objetivas logradas mediante transacciones, sino que precisamente consiste su esencia en alejar y aplazar la decisión».

²³ La STC 16/1984, de 6 de febrero, reconoció la existencia de una «vía peculiar» de «acceso a su actual régimen autonómico», con la denominación de «Comunidad Foral no la de Comunidad Autónoma», lo que «no supone que no le sean aplicables esas disposiciones constitucionales o que quede al margen de ellas». Singularidad también reconocida por las SSTC 28/1984, de 28 de febrero (FJ 2): «siguiendo el proceso de reintegración y mejoramiento reflejado en el decreto anterior» (121/1979, de 26 de enero), 94/1985, de 29 de julio (FJ 2) y 140/1990, de 20 de septiembre.

- d) La futura interpretación de los preceptos se debiera realizar teniendo en cuenta los principios que se plasmasen, ayudando a dar sentido a la parte dispositiva y a las cuestiones que se pudieran plantear sobre el alcance de los «derechos históricos» reconocidos y otros posibles, ya que no se podían dar por agotados en sus potencialidades. Esto se garantizaría con una cláusula de irrenunciabilidad, asumiendo que este marco legal formaba parte de un proceso de reconocimiento gradual del derecho al mayor autogobierno de Navarra (DA 1^a).
- e) Su valor de «fórmula política» sería un arma dialéctica que, por la vía del Derecho vigente al máximo rango, rebatiría las críticas que se habían venido realizando a lo largo del proceso por quienes afirmaban la desaparición de los fueros, la asimilación al régimen autonómico y a un Estatuto. Era evidente que no podía utilizarse frente a los planteamientos soberanistas.

El primer texto aportado a la negociación fue elaborado por los letrados de la ponencia técnica de la Diputación, señores ALDEA, ASIÁIN y ZUBIAUR, y el secretario de la Comisión señor GORTARI. Se redactó a partir de un texto del señor ZUBIAUR de corte foralista tradicional, vinculando la nueva Ley a las de 1839 y 1841, insistiendo en el pactismo, como se observa en alguno de sus párrafos. Los señores ASIÁIN y GORTARI sostuvieron que era imprescindible establecer la relación con la Constitución de 1978 (Disposiciones Adicional Primera y Derogatoria), de la que aquella concepción huía. En la negociación se aceptó el texto del Preámbulo propuesto por la Comisión de Navarra, aunque hubo una alternativa de la Comisión del Gobierno, que no se discutió.

El miembro de la Comisión del Gobierno señor COSCULLUELA destacó la importancia que los comisionados de la Diputación Foral de Navarra daban al Preámbulo:

«Las tesis foralistas son las que lucen predominantemente en el Preámbulo de la Ley de Amejoramiento, que sirvió de «colchón amortiguador de cualquier polémica» en torno a los temas que recoge. En el mismo se pone de manifiesto que la Ley de Amejoramiento viene a respetar la esencia del régimen foral navarro, al ser el resultado de un proceso de negociación por el que la representación de la Administración del Estado y la de la Diputación Foral de Navarra acuerdan la reforma y modernización de dicho régimen»²⁴.

²⁴ COSCULLUELA MONTANER, Luis, Ley de Amejoramiento: elaboración, naturaleza y principios. En Martín Retortillo, Sebastián, *Derecho Público Foral de Navarra. El mejoramiento del Fuero*, Madrid: Gobierno de Navarra-Civitas, 1992, p. 252.

En su autorizada opinión el preámbulo y algunos preceptos, por su contenido de principios forales, representaban una novedad entre las normas estatutarias:

«El artículo 2 de la Ley, el 3, el 71, las disposiciones adicionales primera y segunda, y la disposición final tercera, además del ya referido preámbulo de la Ley de Amejoramiento recogen lo sustancial del Régimen Foral navarro y no tienen equivalente en ningún Estatuto de Autonomía, ni en ninguna Ley de reconocimiento estatal de los fueros»²⁵.

La importancia que se dio al preámbulo estaba justificada en la necesidad de incorporar a la norma los elementos esenciales de una concepción que pretendía apoyar en el texto legal los elementos de defensa de la «identidad reactiva» en una situación político institucional compleja. La complejidad se produce cuando existe un «enmarañamiento de acciones, de interacciones, de retroacciones»²⁶, como era el caso y el momento. La afirmación identitaria reactiva busca reforzar, frente a quien la niega o plantea una alternativa, lo simbólico, los rasgos comunes y diferenciales, el estatus y relato propios, formulando un discurso que consolide el sentimiento de pertenencia a la comunidad que la sostiene, la autoafirmación y el reconocimiento. En toda afirmación identitaria se establecen referencias identificatorias para la movilización, que se refuerzan con el marco político-institucional que las reconoce y al que legitiman, poniéndolo en relación con el «mito de los orígenes» fuente esencialista de toda positividad.

El preámbulo y los elementos identitario-simbólicos del Título Preliminar coadyuvarían a la configuración de un «marco de significación» para los ciudadanos, los agentes políticos y los poderes públicos que se identificasen e incorporasen al mismo como espacio simbólico, cultural y político. De modo que interactuasen democráticamente alineándose y movilizándose cuantos se identifican con ellos²⁷.

IV. CONTENIDO

Para los comisionados de Navarra el preámbulo, como parte integrante de la Ley, recogía los fundamentos históricos del Régimen Foral. Era lo que

²⁵ *Ibidem*, p. 261.

²⁶ MORIN, Edgar, *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona: Gedisa, 1996, p. 421; Epistemología de la complejidad. En *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*, Buenos Aires: Paidós, 1992, p. 491. Añade que hay también otra complejidad que proviene de la existencia de fenómenos aleatorios que no se pueden determinar y que, empíricamente, agregan incertidumbre al pensamiento.

²⁷ TARRROW, Sidney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid: Alianza, 1997, pp. 207-233.

el ministro ARIAS SALGADO denominó «la filosofía que subyace en el Régimen Foral», en cuya presencia en la Ley aquellos pusieron tenacidad por lo que suponía de reconocimiento del hecho diferencial foral de Navarra. Plasmó «las tesis cuarentaiunistas recogidas implícitamente en la Constitución privilegiando una determinada interpretación histórica de Navarra»²⁸.

El carácter de pacto se pretendió incluir por la Comisión navarra en el artículo 3, a lo que se opusieron los representantes del Gobierno, como lo expuso el comisionado gubernamental COSCULLUELA, refiriéndose a su reconocimiento explícito en el preámbulo e implícito en algunos preceptos de la Ley:

«Por lo que hace referencia a la expresión Pacto, la delegación gubernamental forzó que no se incluyera en el artículo 3º, donde figuraba en la propuesta navarra, pero como se ha dicho, figura ampliamente recogido en el Preámbulo y está implícitamente, casi explícitamente, incorporada a otros preceptos de la Ley»²⁹.

Finalmente dicho carácter quedó incorporado al Preámbulo, directamente relacionado con «la naturaleza y alcance del Amejoramiento» y su formulación en Ley Orgánica. Invoca las «negociaciones entre el Gobierno de la Nación y la Diputación de Navarra, que dieron lugar a un «acuerdo» (párrafo 3º), siguiendo una trayectoria en la que Navarra había venido «conviniendo con la Administración del Estado [...] acordando fórmulas de colaboración (párrafo 4º)»³⁰. Para adecuar el régimen foral al marco constitucional y al reconocimiento de la DA 1ª se promulgó el RD 121/1979, de 26 de enero, «previo acuerdo con la Diputación Foral» (párrafo 5º). Su reforma y modernización se acordó, por lo que «dada la naturaleza y alcance del amejoramiento acordado entre ambas representaciones» hay que formalizar el «pacto» (párrafo 6º):

«resulta constitucionalmente necesario que el Gobierno, en ejercicio de su iniciativa legislativa, formalice el pacto con rasgo y carácter de Ley Orgánica y lo remita a las Cortes Generales para que éstas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico español como tal Ley Orgánica (párrafo 6º)»³¹.

²⁸ SÁNCHEZ-PRIETO, Juan María, «Prólogo» a BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro, *Extraño federalismo. La vía navarra a la democracia (1973-1982)*, Madrid: CEPC, 2004, p. 13. DEL BURGO, Jaime Ignacio, *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los derechos Históricos de Navarra)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1987, pp. 21-112.

²⁹ COSCULLUELA MONTANER, L. M., *Ley de Amejoramiento*, *op. cit.*, p. 261.

³⁰ HERRERO DE MIÑÓN, M., *Símbolos políticos*, *op. cit.*, p. 181: ve en el Amejoramiento del Fuero un «pacto con la Corona, que no es una persona sino la simbolización del Estado, implícito en el Amejoramiento del Fuero de Navarra y que el nacionalismo vasco quiso explicitar en las Constituyentes, fue insensatamente rechazado por un sedicente españolismo, a mi juicio, más ignorante que jacobino».

³¹ Tras el acuerdo de las comisiones negociadoras de 24 de febrero de 1982 se introdujeron pequeñas modificaciones no sustantivas para mejorar el texto.

Tras las siete invocaciones del acuerdo y el pacto en el preámbulo, los preceptos a que se refería el comisionado son aquellos en que se alude a la «naturaleza» del régimen foral, que es el mismo pacto (arts. 3.1º y 64), como lo expresa el artículo 71.1 al disponer que «dada la naturaleza jurídica del régimen foral, el Amejoramiento al que se refiere la presente Ley Orgánica es inmodificable unilateralmente». Por tanto sólo es posible por medio de un pacto que es acto de la misma naturaleza de los anteriores que lo han reconocido. Así lo confirma la cláusula de reserva de derechos históricos de la DA 1ª, cuya incorporación, en cuanto modifica los acuerdos anteriores, se ha de hacer por un nuevo acuerdo conforme al artículo 71.

Este tratamiento fue objeto de muy diversa valoración por los miembros de la Comisión, los Grupos parlamentarios y los comentaristas.

Para algunos miembros de la Comisión como AIZÚN y URRALBURU lo importante era que apareciese en la Ley, aunque fuera en el Preámbulo, que le daba un valor interpretativo del conjunto. MOSCOSO lo justificó en que aun «cuando realmente eso no es parte dispositiva del articulado, parecería técnicamente mucho más lógico explicar en el preámbulo que esto es un pacto, que es lo que en todo caso tenemos garantía de que se va a poder hacer»³².

En el Parlamento Foral aceptaron esta ubicación los miembros de la Comisión y los parlamentarios representantes de los Grupos del consenso, ASTRÁIN, VIGURIA y ZUFÍA. Lo rechazó el parlamentario nacionalista CLAVERÍA.

Entre las voces críticas, LARUMBE porque «los pactos sólo se pueden celebrar entre dos Estados soberanos e independientes»³³. Para PEGENAUTE: «El poner el término «pacto» sólo en el preámbulo, cualquier jurista sabe que no vale para mucho, y cuando menos esto se puede calificar de vergonzoso»³⁴.

En su contenido material podemos valorar dos aspectos. En primer lugar sus fundamentos como «fórmula política», que es «expresión ideológica jurídicamente organizada en una estructura social»³⁵, dotada de un contenido ideológico y unos principios inspiradores, lo que se dice de una «filosofía»³⁶.

³² El *Diario de Navarra* de 25 de febrero de 1982 lo sancionó: «El resultado está ahí, en el reconocimiento del carácter preautonómico del Fuero y en la esencia del pacto, reconocido explícitamente en el preámbulo de la ley e implícitamente en el contexto de la misma».

³³ *Egin*, 8 de marzo de 1982.

³⁴ *Deia*, 26 de febrero de 1982.

³⁵ LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho político*, II, Madrid: Tecnos, 1976, p. 421.

³⁶ La STC 27/1981, de 20 de julio, invocó la «filosofía» de la Constitución a propósito del tema de los «derechos adquiridos» de los funcionarios: «Desde el punto de vista de la constitucionalidad, debemos rehuir cualquier intento de aprehender la huidiza teoría de los derechos adquiridos, porque la Constitución no emplea la expresión ‘derechos adquiridos’, y es de suponer que los constituyentes la

Se explica por si mismo, como compendio de principios de un nuevo «foralismo constitucional». Aunque el análisis de estos aspectos es más propio de trabajos de otra naturaleza, es preciso destacar brevemente lo que supone la LORAFNA en el cambio ideológico del foralismo tradicional y de su manifestación política en el navarrismo.

A partir de la ideología del foral-catolicismo se construyó el navarrismo en el debate sobre el Estatuto de Estella, que se produjo en la II República, cifrado en la defensa de la identidad diferenciada y española de la comunidad política que es Navarra, frente a las pretensiones del nacionalismo vasco³⁷. Con el fin de la dictadura recuperó su proyecto de construcción nacional o «territorialidad», integrando a Navarra, lo que dio lugar a una nueva reacción navarrista que, si en el momento inicial estuvo en manos de la derecha autoritaria, fue asumida también por la democrática, por el centrismo y por el socialismo.

El navarrismo conservador, que recuperó su presencia contra la Constitución, considerada heterodoxa en sus valores y tratamiento de Navarra, terminó aceptándola, aunque no en su totalidad. Abandonando su encastillamiento inicial en el régimen foral de 1841 y su negativa a considerarla vigente en Navarra, la entendió como el medio necesario para configurar el régimen foral-constitucional del Amejoramiento, basado en los derechos históricos, creando una especie de superortodoxia de esta norma, aunque sin asumir su vinculación directa con el espacio constitucional del Estado y de Navarra. Esta «tiene» su «constitución» en la LORAFNA, pero no «está» imbuida de la Constitución de 1978, como si aquella fuera una norma extravagante.

En la transición se construyó un navarrismo democrático y constitucional, que defiende la identidad de la comunidad política navarra en el marco de la Constitución y sus valores, asume el principio democrático como referente de la identidad colectiva, y que los derechos históricos del pueblo navarro, que aquella reconoce, se actualizan en las instituciones legitimadas por la voluntad popular, que se plasman en la Constitución y el Amejoramiento del Fuero.

soslayaron, no por modo casual, sino porque la defensa a ultranza de los derechos adquiridos no casa con la **filosofía** de la Constitución, no responde a exigencias acordes con el Estado de Derecho que proclama el artículo 1.º de la Constitución; fundamentalmente, porque esa teoría de los derechos adquiridos, que obliga a la Administración y a los tribunales cuando examinan la legalidad de los actos de la Administración, no concierne al Legislativo, ni al Tribunal Constitucional cuando procede a la función de defensa del ordenamiento, como intérprete de la Constitución».

³⁷ Todas ellas constituyen ideología como «sistema de ideas», referidas no sólo a las relaciones institucionales sino a las identitarias de las comunidades políticas, del hombre y la sociedad, en el sentido que al término «ideología» atribuyó BRACHER, Karl Dietrich, *La era de las ideologías*, Buenos Aires: Belgrano, 1989, p. 11: «un sistema de ideas lo más completo posible, sobre todo en cuanto la relación 'hombre-sociedad política'; un sistema no sólo capaz de reducir la realidad a una fórmula, sino también de falsearla y hasta encubrirarla en beneficio de políticas de poder».

Este nuevo navarrismo se ha construido en el marco del régimen constitucional, mayoritariamente aceptado por el pueblo navarro, sin el contenido ideológico del foralcaticismo histórico conservador, a pesar suya, porque asume plenamente los principios y valores de la Constitución española de 1978. La única coincidencia con estos se halla en la defensa de una identidad propia y diferenciada de Navarra como comunidad política, aunque con distintos fundamentos. Si en ellos la identidad se basaba en el esencialismo historicista³⁸, aquel lo hace en la voluntad democrática del pueblo navarro, único dueño de sus destinos, como, por otra parte, reconoce expresamente la Constitución en su Disposición Transitoria Cuarta. Podemos afirmar que esta es la actitud hoy mayoritaria en el pueblo navarro y en las fuerzas democráticas, con algunos matices, que se manifestaron en el propio proceso de debate de las Bases y negociación del Amejoramiento.

El Amejoramiento del Fuero tiene mucho de instrumento reactivo para resolver los apremios políticos planteados por el nacionalismo vasco sobre Navarra en la Transición. Así se reconoció en los debates y posiciones sobre el proceso negociador. Unos lo patrocinaron como medio para consolidar la identidad político institucional de Navarra y su autogobierno. Otros lo valoraron y trataron de desprestigiar, porque lo veían como un obstáculo insuperable a sus pretensiones de unidad territorial vasca, intentada con el régimen preautonómico, con el propio Estatuto de la Comunidad Autónoma Vasca y con otras iniciativas posteriores. En ambos casos se produce la utilización de la norma jurídica al servicio de la idea y valores políticos, como es propio del régimen constitucional en sí mismo y de su norma suprema la Constitución.

Por otra parte, frente al *espacio público constitucional* se exteriorizan periódicamente actitudes de rechazo basadas en el esencialismo historicista del navarrismo conservador, que tuvo una actitud claramente anticonstitucional de la que quedan resabios. Un exponente es la actitud respecto a la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, que pone en manos del pueblo navarro decidir libremente y en referéndum sobre su destino. Curiosamente coinciden en negar la voluntad popular con quienes, desde el esencialismo vasquista, también rechazan que los dogmas de la identidad y la esencia puedan estar sometidos a la decisión ciudadana.

³⁸ HÄBERLE, Peter, El fundamentalismo como desafío del derecho constitucional: consideraciones desde la ciencia del derecho y de la cultural. En Häberle, P., *Retos actuales del Estado constitucional*, Oñati: IVAP, 1996, pp. 146 y ss., atribuye al fundamentalismo aspectos negativos como el monismo, la intolerancia y la reacción frente al cambio; contraponen los parcialmente positivos con los negativos: la vuelta a las raíces o a los fundamentos, frente a la exclusión de lo diverso o diferente, la búsqueda identitaria con desconocer los derechos y estimular la violencia. Propone que en las constituciones se organice pragmáticamente «la convivencia de los muchos fundamentalismos de nuestro tiempo».

A pesar de ello, el navarrismo conservador ha asumido, indirectamente, el marco constitucional en cuanto que, a través del Amejoramiento del Fuero, ha permitido un espacio de identidad institucional y amplio autogobierno. Sin embargo, no parece muy preocupado por los procesos de involución autonómica, ni por el desarrollo del propio autogobierno, ni por la potenciación de los hechos diferenciales de Navarra, ni por el progreso de la identidad propia.

Si el Amejoramiento es la norma jurídica y la «fórmula política», el Preámbulo sintetiza la evolución y es el epítome del doctrinarismo foral adaptado al nuevo régimen constitucional. Sirve para comprender el «ser históricamente cambiante de la foralidad»³⁹, así como para «acercar a todos, de manera sintética e insinuante, el fondo de las determinaciones normativas, su base histórica y sus ideales inspiradores»⁴⁰.

En el preámbulo se manifiesta que el Amejoramiento constituye la expresión jurídico-organizativa de los viejos valores forales (derechos históricos), fundamentados, legitimados, identificados y actualizados con los nuevos valores político-sociales que, como «valores superiores» se recogen en la Constitución (arts. 1.1 y 10 CE)⁴¹. Además, su carácter «constituyente»⁴² ha permitido objetivar y racionalizar los difusos «derechos históricos de los territorios forales» (DA 1ª CE), convirtiéndolos de conceptos jurídicos indeterminados en realidad identitaria, institucional y competencial, que ha regenerado el Régimen Foral con un mayor contenido de autogobierno. De modo que «los derechos históricos a partir de ahora ya no son Historia, son instituciones jurídicas en marcha hacia el futuro»⁴³.

Todo ello explica que se diera al Preámbulo un contenido de mucho mayor alcance que la explicación de la ley, convirtiéndolo en la enunciación del alcance material de la «decisión política», que daba sentido al texto.

³⁹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid: Civitas-CEC 1984, pp. 45 y ss.

⁴⁰ HERNÁNDEZ GIL, Antonio, *El cambio político español y la Constitución*, Barcelona: Planeta, 1982, p. 305.

⁴¹ WEBER, M., *Economía y sociedad*, *op. cit.*, p. 41, sobre la concepción sociológica de la Constitución, invoca a LASALLE.

⁴² Término utilizado en los debates para significar que se «constituía una nueva realidad del régimen foral, por medio de una «ley constituyente». SCHMITT, C., *Teoría*, *op. cit.*, pp. 93-94, definió el poder constituyente como «la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo. De las decisiones de esta voluntad se deriva la validez de toda ulterior regulación legal-constitucional. [...] Una ley constitucional es, por su contenido, la normación que lleva a la práctica la voluntad del constituyente. Se encuentra por completo bajo el supuesto y sobre la base de la decisión política de conjunto contenida en esa voluntad».

⁴³ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Los derechos históricos*, *op. cit.*, p. 113.

El interés en la constancia expresa del «pacto» estaba en que con él se creaban unas relaciones jurídicas de comunidad⁴⁴, que se materializaban en «relaciones jurídicas constitucionales», entendidas como

«conexiones recíprocas, dinámicas, que operan dentro y entre las dos facetas estatales [Estado-aparato y Estado-comunidad] impulsadas por fuerzas políticas reconocidas por la Constitución y la legislación ordinaria. Se afanan en determinar y/o influir en la determinación de la orientación política del Estado»⁴⁵.

En este caso el pacto generador de «relaciones constitucional» se establece entre el Estado comunidad y aparato representativo-Gobierno con uno de los cuerpos políticos que lo integran, que es la comunidad de Navarra, titular de «derechos históricos», mediante la negociación y acuerdo con su aparato representativo-Diputación Foral, avalada y aprobada por la institución representativa-Parlamento Foral para dotarse de una nueva estructura político-institucional.

En el preámbulo se distinguen varios aspectos que responden a las cuestiones anteriormente invocadas:

a) Se inicia invocando la integración histórica de Navarra en la «unidad nacional», que se hizo manteniendo su configuración político-institucional de Reino diferenciado en instituciones, leyes, hacienda, etcétera, unido en la Monarquía. Con esa fórmula «vivió, junto con otros pueblos, la gran empresa de España». La «unidad nacional española» es signo diferenciador del foralismo navarrista de distinto significado ideológico, frente al nacionalismo vasco negador de la identidad española de Navarra. Aun cuando se trata de la expresión más retórica del texto, se mantuvo porque reflejaba la plena aceptación por la mayoría de la sociedad y las fuerzas políticas de la historia de Navarra desde la incorporación a la Corona de Castilla por conquista en 1512. La «unión» dio lugar al mantenimiento de la constitución del Reino, aunque con claras interferencias de la Monarquía en sus instituciones, situación que continuó hasta el fin del Antiguo Régimen. Esta «unidad nacional» fue invocada en los debates parlamentarios por los defensores del foralismo tradicional en contraposición a la «unidad constitucional», aun cuando se referían a la ley de 1839 como fundamento del Régimen Foral⁴⁶. Es

⁴⁴ STENBERG, Theodor, *Introducción a la ciencia del Derecho*, Barcelona-Buenos Aires: Labor, 1930, p. 260, entiende como relación jurídica la relación de derecho creadora de una «comunidad especial, obtenida por abstracción, en la cual dos o más personas, que tienen intereses interferentes, se prestan para la acomodación legal de sus intereses».

⁴⁵ LUCAS VERDÚ, Pablo, *Teoría general de las relaciones constitucionales*, Madrid: Dykinson, 2001, p. 72. Deduce de ese concepto «que su primera función estriba en promover el dinamismo político del ordenamiento fundamental. Dicho dinamismo es patente en la reciprocidad Estado-aparato Estado-Comunidad» (p. 74).

⁴⁶ El asesor de la Diputación señor Aldea las identificaba en sus informes y opiniones en los medios de comunicación. También lo hizo UPN en su propuesta de Título preliminar, poniendo la «unidad na-

evidente que se trataba de conceptos distintos, uno referido a la realidad histórica de Navarra en España, y el otro a la de su autogobierno en el espacio constitucional, distinto en 1839 del de 1978. Precisamente era el momento de articularlo en el nuevo marco constitucional, sin la obsesión historicista y revisionista que caracterizaba a algunos grupos políticos.

b) La adaptación de las instituciones del Reino al régimen constitucional liberal se produjo por medio de las leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841, que la Constitución mantuvo vigentes para Navarra al derogarlas exclusivamente para las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (DD 2). De ellas arranca el régimen foral liberal que permanece hasta el nuevo marco, en un progresivo desarrollo a partir de la consideración de que la «unidad constitucional» dejaba abierto un espacio propio del autogobierno de Navarra. La Disposición Final del Amejoramiento las mantuvo en vigor «en cuanto no se opongan a lo establecido en la presente Ley Orgánica», que implicaba reconocer su carácter innovador del *statu quo* anterior por la concreción del alcance en 1982 del límite establecido por la primera en la «unidad constitucional». La importancia de estas leyes, que se consideran la charnela entre el viejo y el nuevo orden constitucional, se desprende de su invocación por el artículo 2 como referente de los «derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra», entendidos «sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía». Aquéllos no afectarán a la «unidad constitucional» en las «Instituciones, facultades y competencias del Estado» (art. 2.), que permite «integrar en el régimen Foral de Navarra todas aquellas facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional» (art. 3.1), que ha sido uno de sus objetivos.

c) La Ley de 1841 fue el «acuerdo» resultado de las «negociaciones» entre el Gobierno de la Nación y la Diputación Foral, en la que se basan los sucesivos «pactos» que concluyen, por ahora, en el nuevo «pacto» que se formaliza como Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral. El acuerdo atribuye una «naturaleza», a la que también se refie-

cional» como límite de los poderes de Navarra, que se entendió como una manifestación del rechazo a invocar la Constitución, a pesar de que el sintagma procedía de la Ley de 1839. Sin embargo, el «Memorándum» de UCD de 23 de noviembre de 1981 proponía precisar «el concepto de unidad constitucional, entendido en su doble aspecto: a) Como aceptación de la unidad nacional e integración de Navarra en el sistema político, social y económico de España y el reconocimiento a los navarros del régimen general de derechos y libertades. b) Como deslinde de atribuciones entre el Estado y las instituciones forales de forma que «es fuero, y, por tanto, corresponde a Navarra lo que no es unidad constitucional». Para el ministro ARIAS SALGADO en su intervención en las Cortes presentando el proyecto de Ley Orgánica, «la unidad constitucional [...] es la expresión, en término jurídico, de la unidad nacional española dentro de la cual queda enmarcada definitivamente Navarra después de este Amejoramiento del Fuero, y en el marco, como es lógico, de la Disposición Adicional Primera de la Constitución española». *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 246, 9 de junio de 1982.

ren los artículos 3, 64 y 71, que es la del carácter originario e histórico (art. 2.1) de los derechos que constituyen el régimen foral de Navarra, formalizados con carácter, naturaleza y contenido formal y material pactista⁴⁷.

d) El nuevo «pacto» se establecía en el marco de la Constitución de 1978, que «afirma principios democráticos, pluralistas y autonómicos». Además, como novedad histórica, «tiene presente la existencia del régimen foral» en su Disposición Adicional Primera⁴⁸, que «ampara y respeta los derechos históricos de Navarra», manteniendo la vigencia de la Ley de 25 de octubre de 1839

⁴⁷ BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro y SÁNCHEZ-PRIETO, Juan María, La controversia Navarra-Euskadi. En Ramírez Sádaba, José Luis, (dir.), *Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, p. 265: «El Amejoramiento no prescinde de la Ley de 1841. Las Bases del Amejoramiento siguieron la filosofía foral de UCD de Navarra (como un homenaje antes de su sacrificio último en el altar de la patria). El Amejoramiento no era ni se llamaba Estatuto y tenía una doble función. Respetar y garantizar, en primer lugar, todas aquellas facultades y competencias propias reconocidas por la Ley Paccionada. E incorporar, en segundo término, al régimen foral todas aquellas facultades y competencias que no fueran inherentes a la unidad constitucional española. El nuevo pacto no invalidaba el anterior. La Ley Paccionada, piedra angular del proceso, no se derogaba (a diferencia de lo que hizo la Constitución con la Ley de Reforma Política). [...] De la ley a la ley. La Transición en Navarra, bajo el signo de la evolución histórica progresiva, forja del mito, constituyó una reforma sin ruptura. Pero las instituciones como vertebración de la identidad no son nunca suficientes para cerrar el espacio de la discusión y la polémica».

⁴⁸ GARCÍA PELAYO, Manuel, «El proyecto constitucional y los derechos históricos», en *El País*, 24 de septiembre de 1978, pp. 12-13; recogido en *Obras Completas*, III, Madrid: CEC, 1991, pp. 3171-3177. Criticó por «extravagante en nuestra época» la expresión «derechos históricos», vinculada a la Escuela histórica del Derecho y al concepto de «Derecho político histórico» relacionado con la «unión real» en el Imperio austrohúngaro de las coronas que lo formaban. El sentido de la expresión es «restaurar la validez jurídica (lo que no significa exactamente la vigencia) del Régimen Foral anterior a 1839 [...] En nombre de la historia se pretenden anular jurídicamente 140 años de historia, con lo que el llamado «derecho histórico» se transforma en su contrario: en un útil de la razón política instrumental para cancelar lo establecido por un proceso histórico más que secular». «Por otra parte, la finalidad del Estatuto que se elabore parece ser no, como en los demás casos, la de concretar las posibilidades autonómicas previstas por la Constitución, sino la de incorporar los derechos históricos al ordenamiento jurídico». A su juicio «el texto aprobado [...] no cumple con las condiciones mínimas de funcionalidad de un precepto constitucional, pues rebasa el borde tolerable de la ambigüedad al garantizar algo tan vago, difuso y confuso, como son los ‘derechos históricos’, sin más especificación». «Esta ambigüedad básica es el comienzo de muchas más, abre paso a interpretaciones teóricas y prácticas de gravedad incalculable y, sobre todo, proporciona un arsenal de argumentos jurídicos que pueden ser esgrimidos, sea articulados en estrategias políticas audaces y de largo alcance, sea para finalidades más modestas -por ejemplo, destinadas a crear un ámbito privilegiado en materia fiscal o en otro campo-, pero no por eso menos perturbadoras del sistema político y la vigencia del orden constitucional. Riesgos, todos ellos, que ni son eliminados por la candorosa afirmación de que estando el precepto en la Constitución no puede contradecir a la Constitución, ni pueden ser allanados por discursos parlamentarios sin fuerza vinculatoria». Esta tesis fue amplia y fundadamente criticada por HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, Concepto y función de los derechos históricos. Disposición Adicional 1ª de la Constitución, *Revista de las Cortes Generales*, 15 (1988), pp. 7-27; *Idea de los derechos históricos*, Madrid: Espasa Calpe, 1991; *Derechos históricos y Constitución*, Madrid: Taurus, 1998.

(Disposición Derogatoria de la Constitución y Disposición Final 1 LORAFNA). A partir de ella se produjo el nuevo «acuerdo» entre el Gobierno y la Diputación Foral que fue el RD 121/1979, de 26 de enero, «con el que se inició el proceso de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra», que está «amparado por la Constitución». Ésta se invoca por el artículo 2.1 como garantía de los «derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra».

En el apartado 2 del artículo 2, la referencia a las «Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional», supone que el límite a los citados «derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral» está en el propio marco de la Constitución como norma suprema, en la que se establece cuales son esas Instituciones, facultades y competencias. Precisamente, el pacto articula el espacio que, en el momento histórico de su negociación y promulgación, delimita el grado de autogobierno que las respeta, porque así lo acuerdan las partes. Con la salvedad de la posible reforma (art. 71) y de la irrenunciabilidad (Disposición Adicional Primera LORAFNA), así como de las delegaciones y transferencias (art. 150.2 CE), que dejan abierta la posibilidad de su ampliación⁴⁹.

A la Constitución se remite la Disposición Adicional Segunda sobre el «órgano foral competente» de la Disposición Transitoria Cuarta de aquélla. En todo el Mejoramiento está influyendo la Constitución en sus principios y régimen, de los que es un trasunto aquél, salvo en lo que sean «derechos históricos», que se recogen y desarrollan, precisamente, a su amparo y respeto, gracias a la penetración del historicismo que nutre toda la ley.

Así se recoge en los párrafos quinto y sexto del preámbulo, en el artículo 2.1 y en la Disposición Final 1^a, constatando el reconocimiento de unos poderes constituidos asimétricos y especiales anteriores a la Constitución, que ésta asume, y suponen un hecho diferencial relevante. En este caso, la legitimidad democrática ha reconocido la legitimidad de unos derechos históricos, que por su «carácter pre y para constitucional pueden y deben ser calificados de normas superpuestas y como tales integrables en el llamado bloque de constitucionalidad». Aquéllos constituyen no «meras normas, sino como complejos institucionales de normas, valores, representaciones, entidades, que sólo la noción de orden concreto, tal como la acuñara SCHMITT frente al decisionismo y normativismo, puede servir a interpretar»⁵⁰.

⁴⁹ Por cuanto una Constitución y una ley son producto de un «momento de decisión, la totalidad de la unidad política considerada en su particular forma de existencia. Este acto constituye la forma y modo de unidad política cuya existencia es anterior» (SCHMITT, C., *Teoría, op. cit.*, p. 47).

⁵⁰ HERRERO DE MINÓN, Miguel, La titularidad de los Derechos Históricos Vascos, *Libro homenaje al Prof. VILLAR PALASÍ*, Madrid: Civitas, 1985, pp. 591 y ss.

e) Este proceso origina la última negociación en la que la Administración del Estado y la Diputación Foral «acuerdan la reforma del Régimen Foral». El nuevo pacto se formalizó, como parte del mismo, por la iniciativa legislativa del Gobierno remitiendo a las Cortes Generales, «órgano del Estado en el que se encarna la soberanía indivisible del pueblo español», un Proyecto de Ley Orgánica para incorporarlo al ordenamiento jurídico español, como un instrumento constitucional específico para los Estatutos de Autonomía (art. 81). La «naturaleza jurídica del régimen foral», que es la del derecho originario e histórico reconocido por pacto, impide su modificación unilateral (art. 71), principio del pacto que, como se ha expuesto, está recogido explícita e implícitamente en toda la Ley⁵¹.

En estos principios se fundamenta la «constitución material» de Navarra, siendo la Ley Orgánica su «constitución formal», creada no desde la soberanía del pueblo navarro –atributo exclusivo del «pueblo español» (art. 1.2 CE) (STC 10/1983)–, sino de la autonomía de los «derechos históricos», reconocida, amparada y respetada (DA 1ª CE), que autolimita el decisionismo de la soberanía legislativa por la «garantía institucional» de aquéllos que establece la Constitución (SSTC 32/1981, de 28 de julio; 28/1984, de 28 de febrero). El propio instrumento para su reconocimiento y formalización del pacto –la Ley Orgánica– es un medio constitucional (art. 81 CE), que aprueban las Cortes Generales como norma del Estado y cabeza del grupo normativo derivado que construya la Comunidad Foral.

⁵¹ La doctrina del pacto se formuló en Navarra, en su versión contemporánea, a partir de la consideración de la Ley de 1841, trasponiendo el concepto medieval del pacto del pueblo y la Corona, el Rey y el Reino (Cortes). MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán, *Textos histórico-jurídicos navarros. I. Historia antigua y medieval*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2008, pp. 121-122: «El término pactismo no corresponde a un concepto claramente delimitado por la historiografía del pensamiento político o de las instituciones públicas. Centrándonos en el pactismo histórico o historicista, cabe contemplarlo como el concurso real de voluntades entre el rey y los estamentos de la comunidad para limitar el alcance del poder de aquel, singularmente en el ámbito de la creación y de la observancia del Derecho». SÁNCHEZ AGESTA, Luis, El pactismo en el siglo XIX. En *El pactismo en la historia de España. Simposio celebrado los días 24, 25 y 26 de abril de 1978 en el Instituto de España, Cátedra Francisco de Vitoria*, Madrid: Instituto de España, 1980, pp. 174 y ss., consideró que se barruntaba desde 1833 y «hace su explosión política en la Constitución de 1845, en cuyo preámbulo va a aparecer oficialmente consagrado», refiriéndose a dos legitimidades del Rey y las Cortes. En este caso el «pensamiento» se ha reconocido como «realidad histórica». Expuso la existencia de «una dialéctica entre el pensamiento y la realidad histórica en virtud de la cual unas veces los hechos van delante del pensamiento, y éste, construye después teorías o conceptos para explicarlos o justificarlos, y otras veces el pensamiento construye teorías más o menos utópicas que después los hombres tratan de realizar en la Historia» (p. 171). Ambos supuestos se han dado en relación con la Ley de 1841 a partir de las opiniones de Alonso e Ibarregui que la calificaron como tal, siguiéndolas el foralismo de distintas ideologías hasta convertirse en un dogma de la foralidad navarra, que ha sido contradicho. ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, La interpretación jurisprudencial y doctrinal de la Ley de Reforma de los Fueros de Navarra de 16 de agosto de 1841, *Iura Vasconiae*, 9 (2012), pp. 327-373.

En el momento histórico en que se negocia, aprueba y promulga la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, se cumplía la condición que el 5 de abril de 1862 Ferdinand LASSALLE exigía a una Constitución, que se «ajuste a la realidad, a los factores reales y efectivos de poder»⁵², de la sociedad e instituciones del Estado y de Navarra.

De cuanto se ha expuesto se demuestra la importancia del Preámbulo, en el que se plasman los principios y fundamentos del Régimen Foral, su contenido dogmático, que se adecua y actualiza en el nuevo espacio constitucional. Su reconocimiento los refrenda como conceptos sustantivos anteriores, superiores e indisponibles, de naturaleza supraconstitucional⁵³.

También en el preámbulo aparece el legado histórico como un factor de legitimación y continuidad respecto al pasado, pero sin absolutizarlo como corresponde a las necesidades de una sociedad que ha experimentado profundos cambios, a los que atiende. De este modo se puede entender lo que representa «el marco de la Constitución» (DA 1^a.2^o CE), con la regeneración de los contenidos en su concepción ideológica, derechos y libertades, orden institucional, principios económicos y sociales, etcétera, que representan los modelos racionales, pluralistas y alternativos al legado histórico.

Como se ha constatado desde el análisis histórico,

«en el preámbulo del Amejoramiento, como si del frontal del templo se tratara, en tan sólo cinco párrafos se immortalizaron los principales lugares de una larga, densa y tensa polémica, librada con toda la fuerza que guardan las razones y ensoñaciones de la identidad. Los derechos originarios e históricos de Navarra; su condición de Reino y su incorporación a la *gran empresa de España*; la confirmación de sus fueros en 1839 y la negociación de la ley paccionada de 1841; el desarrollo progresivo de su régimen foral conviviendo con la Administración del Estado; los vericuetos de la Constitución de 1978 con relación a Navarra; la formalización del nuevo pacto, el Amejoramiento, con rango y carácter de Ley Orgánica. Era la consagración de la tesis del pactismo. En el Título III del Amejoramiento se declaraba solemnemente su carácter *inmodificable unilateralmente*»⁵⁴.

⁵² LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Barcelona: Ariel, 1984, p. 116; con un estudio preliminar de Eliseo AJA.

⁵³ RIALS, Stéphane, Les incertitudes de la notion de Constitution sous la V^e République, *Revue de Droit public et de la Science politique* (1984), pp. 603-604.

⁵⁴ BARAIBAR ETXEBERRIA, A. y SÁNCHEZ-PRIETO, J. M., La controversia, *op. cit.*, p. 264.

V. SU VALOR JURÍDICO

Se ha expuesto como en los momentos posteriores a la aprobación se minimizó al valor del preámbulo, al que los partidarios de la Ley daban importancia por haber sido el modo de recoger los principios del pactismo fundamental para el régimen foral. Se le reprochó su falta de valor normativo y exclusiva virtualidad interpretativa, pero para éstos esa era una de sus virtudes, además de recoger sus fundamentos y principios, incorporándolos al bloque de la constitucionalidad.

El valor del preámbulo varía profundamente entre los sistemas jurídicos. En el francés, tan próximo dogmáticamente al español, el Consejo Constitucional reconoció el 19 de junio de 1970 que el Preámbulo de la Constitución «es una disposición jurídica fundamental»⁵⁵. Siguiendo esta doctrina, la Corte Constitucional de Colombia declaró: «El preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala al Estado, las metas hacia las cuales debe orientar su acción; el rumbo de las instituciones jurídicas. Lejos de ser ajeno a la Constitución, el preámbulo hace parte integrante de ella» (Sentencia N.-C-479-1992).

En el sistema español el Tribunal Constitucional no le ha reconocido valor normativo sino interpretativo de las leyes:

«En la medida que el Preámbulo no tiene valor normativo consideramos que no es necesario, ni incluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva de esta sentencia. [...] en cuanto que los preámbulos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes (STC 36/1981, de 12 de noviembre)».

La STC 173/1998, de 23 de julio, afirmó que «ni las rúbricas de los títulos de las leyes ni los preámbulos tienen valor normativo (por todas, STC 36/1981, de 12 de noviembre), por lo que lo establecido en ellos no puede prevalecer sobre el articulado de la Ley (FJ 7)». Precisamente por su falta de valor normativo se rechazaba la posibilidad de su impugnación por inconstitucionalidad y declaración de la misma, ya que su objeto son las «disposiciones normativas» [art. 153 a) CE], la «norma jurídica con rango de ley» [art. 161.1 a) CE] y la «ley o norma con fuerza de ley» (art. 164.1 CE). Afirmó que «en la medida que el preámbulo no tiene valor normativo, consideramos que no es necesario, ni incluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa» (FJ 7)⁵⁶.

⁵⁵ Resolución 70-39 DC (J. O. 21 de junio de 1970, p. 5806). Fue muy relevante la resolución de 16 de junio de 1971, 80-127 DC, sobre el valor constitucional del preámbulo. Asumida por el Consejo de Estado en ass. 18/04/1947, *Jarrigion*, 12 de febrero de 1960, *Sté. Eky*; 3 de octubre de 2008, *Cne d'Annecy*.

⁵⁶ Doctrina reiterada en las SSTC 132/1989, de 18 de julio (FJ 11.a), y 150/1990, de 4 de octubre (FJ 2); 212/1996 (FJ 15); 173/1998 (FJ 4); 222/2006 (FFJJ 3 y 8).

Sin embargo, la interpretación constitucional también tiene que adaptarse a las nuevas realidades jurídico institucionales. Así se ha visto obligada a hacerlo en relación con el preámbulo de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el que se había introducido el concepto de «nación» que, con aquella doctrina era puramente testimonial, sin efectos jurídicos.

La STC 31/2010, de 28 de junio, ha matizado y ampliado su doctrina sobre la naturaleza de los preámbulos, dándoles la condición de «interpretación cualificada», añadiendo que sobre ellos pudiera haber «un pronunciamiento de nuestra jurisdicción en tanto que posible ‘objeto accesorio’ de un proceso referido principalmente a una disposición normativa». Valoró en su FJ 7 las expresiones «Cataluña como nación» y «realidad nacional de Cataluña» dentro de la «interpretación cualificada». Permite utilizar el término «nacional» como referencia de la «nacionalidad, que no de la «nación» ni de la «realidad nacional». Estableció la siguiente doctrina:

a) No es lo mismo la carencia de valor normativo que la de valor jurídico:

«Esa carencia de valor normativo tiene como consecuencia, en efecto, que, como afirmamos en la STC 116/1999, de 17 de junio, FJ 2, los preámbulos «no pueden ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad (STC 36/1981, FJ 7; 150/1990, FJ 2; 212/1996, FJ 15; y 173/1998, FJ 4)». Ahora bien, carencia de valor normativo no equivale a carencia de valor jurídico, del mismo modo que la imposibilidad de erigirse en objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad *no supone que los preámbulos sean inaccesibles a un pronunciamiento de nuestra jurisdicción en tanto que posible objeto accesorio de un proceso referido principalmente a una disposición normativa*. De hecho, en la propia STC 36/1981 hicimos una declaración expresa sobre el valor interpretativo del preámbulo entonces examinado, bien que proclamándola en la fundamentación jurídica y sin llevarla formalmente al fallo».

b) Su valor jurídico es el de su cualificada condición de criterio hermenéutico:

«Nuestro proceder en la citada STC 36/1981 es consecuencia de la naturaleza jurídica de los preámbulos y exposiciones de las leyes, que, sin prescribir efectos jurídicamente obligados y carecer, por ello, del valor preceptivo propio de las normas de Derecho, tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas. Su destinatario es, pues, el intérprete del Derecho antes que el obligado a una conducta que, por definición, el preámbulo no puede imponer. El valor jurídico de los preámbulos de las leyes se agota, por tanto, en su cualificada condición como criterio hermenéutico. Toda vez que, por tratarse de la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que

pretende que dicha acción se ordene, constituye un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa, y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada».

c) Cabrá la impugnación y le afectará la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos a cuya interpretación sirva:

«En lo que aquí importa, los párrafos del preámbulo del Estatuto de Cataluña cuestionados por los recurrentes lo son por referirse a conceptos y categorías que, proyectadas después a lo largo del articulado, pretenden para el Estatuto, a su juicio, un fundamento y un alcance incompatibles con su condición de norma subordinada a la Constitución. Tales conceptos y categorías son los «derechos históricos», la «nación» y la «ciudadanía», todos ellos formalizados, efectivamente, en diversos preceptos del Estatuto que en conexión con aquéllos también han sido objeto de una impugnación expresa. Ha de ser, por tanto, al hilo del enjuiciamiento de tales preceptos cuando nos pronunciemos también sobre la interpretación de los mismos que eventualmente cupiera deducir de los referidos párrafos del preámbulo y cuando, en consecuencia, de concluir que dicha interpretación es constitucionalmente inadmisibile, privemos al preámbulo, en ese punto, del valor jurídico que le es característico, esto es, de su condición de interpretación cualificada».

A la hora de interpretar la LORAFNA habrá de tomarse en consideración la nueva doctrina que reconoce al preámbulo valor jurídico y una cualificada condición como criterio hermenéutico. No es el preámbulo el único elemento a considerar, sino que se deberá valorar que, con las peculiaridades que recoge derivadas de la garantía institucional de los derechos históricos, por medio de la Ley Orgánica el régimen de Navarra entró a formar parte del «bloque de la constitucionalidad».

El Tribunal Constitucional ha utilizado el concepto como parámetro para regular el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En el mismo se incluyen la Constitución y las normas con relevancia constitucional que sirven para la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁵⁷. Pero también lo hace con normas que al margen de la Constitución y de las competencias conducen a la inconstitucionalidad de las leyes si las infringen.

⁵⁷ 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 10/82, 26/82, 66/1985, 11/1986, 26/1987, 154/1988 y 149/1991).

VI. LA PLASMACIÓN DE SUS DECLARACIONES EN EL TÍTULO PRELIMINAR

El Título Preliminar está formado por «disposiciones generales» sobre Navarra, la naturaleza del Régimen Foral («Navarra y sus características jurídico-políticas-forales») y los elementos identitarios y diferenciadores: naturaleza (art. 1), *status* histórico-constitucional (art. 2), objeto de la Ley (art. 3), territorio (art. 4), condición política de navarros (art. 5), sus derechos y deberes (art. 6), los símbolos (art. 7), la capital (art. 8) y las lenguas oficiales (art. 9). Se refieren a cuestiones propias de la identidad foral de Navarra, que al formar parte del articulado tienen valor normativo, a cuya interpretación coadyuva el Preámbulo conforme a la doctrina constitucional invocada⁵⁸. Unos son los símbolos materiales de la identidad colectiva como el territorio, el escudo y la bandera, la capital, y otros son elementos funcionales: la condición política de navarros, los derechos y libertades y las lenguas.

Por su importancia conceptual respecto a la identidad de la Comunidad, su existencia y función se planteó por la Comisión de Navarra desde la segunda sesión de la negociación el 19 de enero de 1981. Fue elaborado por aquella, entregado a los comisionados del Gobierno en la sesión siguiente de 30 de marzo de 1981 y aceptado en principio en la de 29 de abril de 1981, introduciéndose correcciones en las siguientes.

La Diputación Foral en su acuerdo de 12 de junio de 1981 aprobó el texto acordado por las comisiones negociadoras, para «cubrir una laguna existente en las Bases de Amejoramiento, Reintegración e Institucionalización del Régimen Foral aprobadas por el Parlamento, en cuanto a la definición de la esencia y el ser de Navarra». Este mismo significado le reconoció el comisionado del Gobierno COSCULLUELA: «se plasmaron, como conviene a tales títulos, la esencia del Régimen Foral y del amejoramiento», que «no tienen equivalente en ningún Estatuto de Autonomía, ni en ninguna Ley de reconocimiento estatal de los fueros»⁵⁹.

Los debates políticos entre los partidos que formaban parte de la Comisión también le afectaron. El Presidente de la UCD de Navarra DEL BURGO lo criticó

⁵⁸ RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., *Fundamentos jurídicos*, *op. cit.*, pp. 437 y 439: «el Título Preliminar –junto al Preámbulo– incluye las ‘cuestiones de fuero’, siempre polémicas en la negociación, evitando su plasmación en títulos específicos, más ajustados al marco constitucional y estatuario. De este modo se logra una solución de compromiso satisfactoria para ambas partes: para la representación navarra, por recogerse la esencia del régimen foral en el pórtico del Amejoramiento; y para la comisión estatal al excluir tales cuestiones de la parte sustantiva y directamente normativa, concibiéndolas más bien como normas programáticas». DEL BURGO, J. I., *Introducción*, *op. cit.*, pp. 115-150.

⁵⁹ COSCULLUELA MONTANER, L. M., *Ley de Amejoramiento*, *op. cit.*, p. 261.

como «muy deficiente», porque «tiene el aire de un Estatuto de autonomía cuando define, como si se tratara de una comunidad que accede por primera vez a la autonomía, el territorio, el escudo, la bandera, etcétera». Los Grupos de UCD y UPN presentaron en el Parlamento Foral textos alternativos al Título Preliminar negociado por la Comisión. En el primer caso como parte de su estrategia de condicionar la labor de la Comisión⁶⁰. En el segundo para demostrar unos planteamientos «más forales» que los de aquella que, de prosperar, hubiesen sido difícilmente admitidos por la otra parte negociadora⁶¹. En ellos se reflejaron las premisas dogmáticas de sus distintos planteamientos forales⁶².

De todos los artículos que lo componen hemos de destacar el primero y segundo a efectos de precisar el carácter programático, ideológico y dogmático del preámbulo en sus interrelaciones.

1. La Comunidad Foral (art. 1)

El artículo 1 define la naturaleza y características de Navarra como comunidad política: «Navarra constituye una Comunidad Foral con régimen autonomía e instituciones propias, indivisible, integrada en la Nación española y solidaria con todos sus pueblos»⁶³.

Es congruente con el preámbulo en todos sus términos. Si este expone los principios, el precepto los convierte en norma de contenido programático. Junto con el preámbulo explica, justifica y legitima la existencia de una comunidad política histórica dotada de personalidad, instituciones y régimen propios, integrada solidariamente en la comunidad nacional española, cuya Constitución la reconoce como titular de derechos históricos.

Esta Comunidad es una entidad política estructural de la organización del Estado, dotada de elementos reales y sustantivos, con personalidad jurídica, organización y un sistema de autogobierno recogido hoy en la citada Ley, que

⁶⁰ Ya que Del Burgo había sido excluido por haberlo cesado como Presidente por el «Asunto Fasa», de modo que no pudo participar en la negociación tratando de intervenir por medio del grupo parlamentario y de sus encuentros con el ministro Martín Villa.

⁶¹ Siempre desde un maximalismo sobre el carácter preconstitucional de los derechos históricos y la no aceptación de la Constitución en su manifestación del párrafo segundo de la disposición adicional como «marco» para su actualización.

⁶² BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro, *Extraño federalismo. La vía navarra a la democracia (1973-1982)*, Madrid: CEPC, 2004, p. 295, señala las diferencias entre los textos propuestos por la Comisión, por UPN y el Comité ejecutivo de UCD redactado por Del Burgo.

⁶³ RAZQUIN LIZARRAGA, Juan Alfonso, Artículos 1, 2 y 3. En Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, Madrid: MAP, 1992, pp. 13-109. DEL BURGO, J. I., *Introducción, op. cit.*, pp. 117-119.

insiste en representar la continuidad histórica con su pasado. A lo largo del texto se invoca a veces «Navarra» en vez de la Comunidad Foral, de modo insistente en el Título II, sobre las facultades y competencias «de Navarra».

Cuando este y otros preceptos se refieren a «Navarra» lo hacen a la comunidad socio-cultural y política existente sobre un territorio conocido históricamente como tal⁶⁴, delimitado en el artículo 4 por el territorio de las Merindades históricas carentes de cualquier entidad jurídica, cuya última virtualidad había la de ámbito de elección de los diputados según la Ley de 1841 y de los diputados y parlamentarios conforme al Real Decreto 121/1979.

Una concepción democrática no puede entender Navarra como un ente místico y totalizador, realidad substantivada dotada de voluntad propia al margen de la sociedad, la realidad histórica y el sustrato socio cultural. Si fuera así estaríamos hablando de una concepción transpersonal de Navarra que da al concepto abstracto un valor superior, por encima de las personas que forman el pueblo navarro, convertido en servidor de la abstracción y de sus oráculos.

Por contra, se reconoce a Navarra como una realidad histórica, con sus propias y variables estructuras institucionales, su Derecho, su identidad diferenciada y conciencia colectiva de la misma. Es esa comunidad socio-cultural, comunidad política institucionalizada de ciudadanos, la que, según el Preámbulo, se incorporó, no sin dificultades y desde su individualidad reconocida, al proceso de configuración del Estado-nación, manteniendo un sistema propio de autogobierno, que ha ido evolucionando en sus formas. Es tal comunidad la titular de los derechos originarios e históricos, a los que no renuncia, sino que adapta a la evolución del marco estatal en que se encuadró holísticamente⁶⁵.

La comunidad socio-cultural se ha dotado históricamente de una superestructura con diferentes formas jurídico-políticas e instituciones, que hoy reviste la forma de «Comunidad Foral», superando la forma de «provincia con Diputación Foral y Provincial», del mismo modo que ésta lo hizo del «Reino». En un sistema democrático los «derechos originarios e históricos» no corresponden ni a la superestructura ni a sus formas jurídico-políticas, sino al pueblo navarro que constituye la comunidad socio-cultural.

⁶⁴ LACARRA, José María, *Historia del Reino de Navarra en la Edad Media*, Pamplona, 1975, p. 245: «las presiones exteriores [...] acentuarán la unión y contribuirán a formar la conciencia nacional. Navarra bajo García Ramírez aparece todavía como uno más de los grupos diferenciados en la enumeración de los dominios de la corona [...] durante el reinado de Sancho el Sabio se incluirá bajo el nombre de Navarra a todos los territorios sobre los que el monarca ejerce su soberanía».

⁶⁵ Así lo reconoce la Disposición Adicional 1ª LORAFNA que hace titular de los derechos originarios e históricos a Navarra comunidad socio-cultural, no a la forma político-jurídica-institucional, como dice el artículo 2: «los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral».

Este pueblo, siendo el titular de tales derechos, es el gran ignorado en el Amejoramiento, que debió incorporarlo para hacerlo plenamente democrático desde el Título Preliminar: «El pueblo navarro constituye una Comunidad» (art. 1), «Los derechos originarios e históricos del pueblo navarro» (art. 2.1). No se hizo así por dar prioridad a la constatación de que Navarra ya constituía una realidad institucional dotada de autonomía histórica, que no se alcanzaba sobre el reconocimiento del derecho a la autonomía del artículo 2 CE y del régimen autonómico del Título VIII. Por eso se afirmó en tiempo presente que «constituye» (art. 1)⁶⁶, con anterioridad, que no se «constituía» en el momento de la Constitución ni de la LORAFNA, y que los derechos son de la «Comunidad» como cuerpo político constituido históricamente (art. 2.1). Era uno de los «territorios forales» titular de «derechos históricos», que la Disposición Adicional Primera de la Constitución reconocía, amparaba y respetaba como realidades preconstitucionales.

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

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, consagró la transformación de la entidad histórico-política Navarra en su forma institucional y nueva denominación de «Comunidad Foral». Por medio de la Ley de 1841 había pasado de Reino a provincia, calificada desde 1876 de «foral», con la que se pretendía establecer la diferencia del espacio territorial de la Administración estatal, que era la provincia, siendo así que la de Navarra correspondía al antiguo Reino y a una realidad competencial diferenciada, que mantenía parte de las competencias y «soberanía» de aquél, aceptada como «autonomía». Se huía de la «diputación provincial» por lo que representaba de uniformismo, sustituyéndola por «diputación foral» para insistir en la diferencia, que no sólo era administrativa y económica, sino también política en su origen y facultades. A partir de 1982 la «Provincia Foral» se convirtió en «Comunidad Foral».

Del mismo modo que había ocurrido con el proceso anterior, se realizó una combinación de conceptos antiguos y nuevos. La Constitución de 1978 había

⁶⁶ El señor AIZPÚN en la sexta comparecencia de la Comisión negociadora en el Parlamento (1 de marzo de 1982) explicó que el artículo 1 afirmaba «Navarra constituye», no que «se constituye», porque «es preconstitucional. No sólo está clarísimamente dicho en la exposición de motivos o en el preámbulo, es que en el articulado hay una diferencia clarísima entre «se constituye» o «constituye». Quizás sean esto sutilezas para algunos, para mí es derecho puro y derecho además fundamentalísimo».

creado las Comunidades Autónomas, uniprovinciales o pluriprovinciales, que configurarían una nueva distribución territorial del poder en España. Navarra no podía quedar al margen como una «provincia foral», cuando su autogobierno histórico y real tenía de partida más capacidad que el de las nuevas entidades territoriales. La «Comunidad Foral» superaba el nivel provincial y la colocaba en el nuevo, pero el adjetivo suponía que existía una diferencia, vinculada a la salvedad de los derechos históricos de los territorios forales que realizaba la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

Se establecen las características de la comunidad política navarra, en su nueva forma de «Comunidad Foral», superadora de la anterior «provincia foral» del régimen liberal:

a) «Comunidad Foral»⁶⁷:

Se inicia con la afirmación de que Navarra «constituye» una Comunidad Foral, porque no nace en este momento a la historia como comunidad política dotada de autonomía, como expone el preámbulo en las referencias a su historia.

La UCD consagró la denominación de «Comunidad Foral» desde el primer momento, combinando el adjetivo que había calificado a la Diputación Provincial desde 1876, con el nuevo sustantivo con el que la Constitución denominaba a los entes políticos territoriales autónomos (art. 137 CE), que surgían del ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2). También ahora se mantenía el paralelismo histórico. En la época liberal la nueva organización territorial provincial se administraba por la Diputación, a la que la Ley de 1841 reconoció un autogobierno administrativo y económico-financiero. En el Estado autonómico la Comunidad navarra sería distinta en muchos aspectos, en razón de la conservación y desarrollo de sus derechos históricos, que seguirán permitiendo calificarla como foral. El vino viejo de la foralidad navarra en los nuevos odres constitucionales de España.

En el Programa de UCD a las elecciones al Parlamento Foral de 3 de abril de 1979, definió a Navarra como «comunidad foral plena y autónoma [...] indisolublemente y solidariamente unida a la nación española». En el documento titulado «Una política autonómica para Navarra» de 1 de noviembre de 1980, definió Navarra como «una Comunidad Foral, dotada de un *status* autonómico derivado de las Leyes de 25 de octubre de 1839 y Paccionada de 16 de agosto de 1841»⁶⁸. En su propuesta de Título Preliminar presentada en el Parlamento Foral

⁶⁷ Sobre la naturaleza de la Comunidad Foral se pronunció el Tribunal Constitucional en las SSTC 16/1984, de 6 de febrero, y 28/1984, de 28 de febrero.

⁶⁸ Recuérdese la continua invocación que se hizo en los debates del «pacto de *status*» derivado de tales normas, siguiendo la opinión de AIZPÚN SANTAFÉ (*Naturaleza jurídica de las instituciones fo-*

la consideró la nueva denominación de la institución histórica: «1. El antiguo Reino de Navarra, como expresión de su realidad histórica, constituye una Comunidad Foral libre y autónoma, en el seno de la Nación Española».

El «Proyecto de Bases sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los Órganos de las Instituciones Forales», que aprobó la Diputación Foral en sesión de 26 de febrero de 1980 y remitió al Parlamento Foral, enumeró en su Título I «los poderes forales del antiguo Reino de Navarra», que «se ejercerán a través del Parlamento Foral, de la Diputación Foral y de su Presidente». La denominación de «Reino» no volvió a aparecer hasta la propuesta de título preliminar que presentó en el Parlamento Foral UPN, contraponiéndola a la negociada de «Comunidad Foral», aun cuando había desaparecido con el Antiguo Régimen en 1839 y 1841⁶⁹.

En el proceso de elaboración la «Comunidad Foral» aparece por primera vez en las Bases de Reintegración Foral y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, aprobadas por el Parlamento Foral el 1 de julio de 1980, la Base Primera calificó a Navarra como «Comunidad Foral»: «Los derechos históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos en los términos establecidos en las presentes Bases de Reintegración Foral y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra que tienen por objeto». Así se recogió en la Base 5^a.

Esta denominación de «Comunidad Foral» del sujeto político no planteó cuestiones y fue utilizado como un signo nominal de diferenciación respecto a

rales de Navarra, Pamplona: Imprenta Provincial, 1952, p. 22), quien había invocado a Carl SCHMITT, refiriéndose a los acuerdos entre distintas unidades políticas para dotarse de un nuevo *status* para todas ellas. SCHMITT, C., *Teoría, op. cit.*, pp. 85-87: diferenció entre el «pacto libre y el pacto de *status*», este «funda una relación permanente de vida que abarca a la persona en su *existencia*, e introduce una ordenación de conjunto que no consiste en diversas relaciones sólo mensurables, ni puede ser suprimido por libre decisión o revocación. [...] Si una Constitución se apoya en acuerdo o pacto, es *base jurídica de su validez la voluntad* política de los federados y la *existencia* de la Federación que descansa en esa voluntad. La Federación es un *status total* que abarca el *status* de cada uno de los Estados miembros. Más allá de la simple obligación contractual, cada Estado-miembro, tomado en su totalidad, queda transformado».

⁶⁹ Se recogió como referencia historicista para demostrar la continuidad del autogobierno en el Preámbulo del Amejoramiento: «Navarra se incorporó al proceso histórico de formación de la unidad nacional española manteniendo su condición de Reino, con la que vivió, junto con otros pueblos, la gran empresa de España», haciendo constar que «avanzado el siglo XIX, Navarra perdió la condición de Reino, pero la Ley de 25 de octubre de 1839 confirmó sus Fueros». En el artículo 7.1 se describió el escudo de Navarra con la corona real «símbolo del Antiguo Reino de Navarra». [ZUNZARREN] ANGÓS, Mario, *Treinta años no es nada 1979-2009*, Pamplona, 2010, p. 55: recoge la siguiente declaración del señor DEL BURGO: «la disposición adicional nos ha permitido ser una Comunidad Foral, en plano de igualdad con las comunidades autónomas española. Y si hubiéramos querido, podríamos haber conseguido que la denominación de la Comunidad fuera 'Reino de Navarra', pues el Estado estaba dispuesto a aceptarlo. Si no se hizo fue porque no lo quiso la comisión negociadora navarra».

las Comunidades Autónomas. Se incorporó desde el primer momento al lenguaje político y a los textos, a partir del acuerdo del Parlamento Foral de 1 de julio de 1980, referida a la titularidad de los derechos históricos (Base 1^a). En el de 13 de octubre de 1980 sobre la designación de senadores (Base 5^a-a), atribución de facultades que se reconocían y relaciones con otras Comunidades, etc. La Comunidad Foral es titular de los derechos históricos, de las facultades y competencias.

Todos cuantos se opusieron a la Ley Orgánica sostuvieron que esa denominación carecía de trascendencia, y que sólo servía para ocultar a la sociedad navarra que se había perdido el Régimen Foral y se trataba de una Comunidad Autónoma como las demás. Incluso reprocharon que se utilizara una denominación que no figuraba en la Constitución, argumento de autoridad curiosamente utilizado por quienes la rechazaban.

b) Dotada de «régimen, autonomía e instituciones propias»:

En continuidad con los que ejercía al amparo de las leyes de 1839 y 1841, que la habían configurado como «provincia foral» en los términos en que esta última y las disposiciones posteriores le habían reconocido. El nuevo régimen constitucional amparaba y respetaba esos derechos históricos, abriendo las posibilidades encerradas y sin desarrollar en el límite de la «unidad constitucional» de la primera, porque esta había adquirido una entidad distinta en la España del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE).

c) «Indivisible»:

Término que alude a la realidad de una comunidad histórico-política en el espacio territorial reconocido, que describe el artículo 4, con referencia a las Merindades históricas, «en el momento de promulgarse esta Ley». Tiene un significado garantista de la unidad territorial e institucional, que impide su modificación, sea cualquiera la causa. De modo que ninguna porción del territorio de Navarra podría segregarse y entrar a formar parte de otra Comunidad, porque esta posibilidad está referida, exclusivamente, a su totalidad (DT 4^a CE y DA 2^a LORAFNA).

d) «Integrada en la nación española»:

Como había constatado el preámbulo en su párrafo primero: «Navarra se incorporó al proceso histórico de formación de la unidad nacional española manteniendo su condición de Reino, con la que vivió, junto con otros pueblos, la gran empresa de España».

Tras la conquista en 1512 el Reino de Navarra siguió los avatares de la Monarquía según el modelo austracista de integración de los reinos, conservan-

do su identidad, instituciones, derechos, etc. Sufrió los efectos del nuevo centralismo borbónico, aunque sin perder su entidad política, al no verse afectado por los decretos de Nueva Planta por haber apoyado a la Casa de Borbón en la Guerra de Sucesión. La caída del Antiguo Régimen y el establecimiento del constitucionalismo liberal exigieron una adaptación institucional a la Constitución de 1837, que se produjo por las leyes de 1839 y 1841.

Por tanto, como constata el preámbulo, Navarra ha venido formando parte de la «unidad nacional española» y de su régimen político-constitucional, dentro del cual, con mayor o menor alcance, ha mantenido su identidad y autonomía a lo largo de la historia. Como se ha expuesto es un concepto distinto al de la «unidad constitucional» de la Ley de 1839, referido al marco constitucional del Estado y a los elementos del mismo que son indisponibles por el ejercicio de un autonomía del gobierno «interior» (forma, instituciones, división de poderes, etc.).

La LORAFNA es el exponente más reciente de esa integración, con la salvedad, ya expuesta, de que el nuevo Estado constitucional y democrático ha marcado un hito con el reconocimiento de las realidades forales y de los derechos históricos preconstitucionales.

e) «Solidaria con todos sus pueblos»:

Principio inherente a la «unidad nacional», ya reconocido y aplicado por Navarra por medio de los Convenios Económicos con el Estado, a través de su aportación a las «cargas generales» de aquél. Hoy convertido en un principio constitucional vertebrador del Estado (arts. 2 y 138 CE).

2. Titular de derechos originarios e históricos (art. 2)

El artículo 2 recoge los elementos en que se fundamenta el Régimen Foral de Navarra –ahora de la Comunidad Foral– conforme a la doctrina foralista tradicional:

- la titularidad por la Comunidad Foral de «derechos originarios e históricos»;
- «respetados y amparados por los poderes públicos»,
- «con arreglo a la Ley de 25 de octubre de 1839, a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, a la presente Ley Orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero de su disposición Adicional Primera.
- «no afectará a las Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional».

El precepto combina los contenidos históricos del Régimen Foral con el constitucional, precisando la protección de su Disposición Adicional a aquéllas normas y a los «derechos históricos de los territorios forales».

Hay que precisar que la titularidad real de los derechos históricos no está en el territorio, ni en la organización, sino en la comunidad política formada por los ciudadanos, integrados por vínculos espirituales, culturales, sociales, políticos y económicos, con conciencia de su identidad colectiva y un proyecto de vida en común que van estableciendo democráticamente. Ni la identidad de la comunidad política, ni el alcance de su autogobierno, ni sus derechos históricos están por encima o al margen de la voluntad democrática del pueblo que es su titular. En este sentido se manifestaba la propuesta de Título Preliminar presentada en el Parlamento Foral por UCD: «2. El pueblo navarro es titular de los derechos originarios e históricos que corresponden a Navarra en virtud de su Régimen Foral, que es el conjunto de normas, poderes e instituciones que aseguran la plena autonomía del antiguo Reino, sin perjuicio de la unidad constitucional de España».

El origen del precepto está en todos los textos que históricamente habían venido justificando que la Ley de 1841 no era más que una explicitación, temporal y limitada, de los «derechos originarios» de Navarra, que no estuviesen afectados por la limitación que establecía la Ley de 1839 en la «unidad constitucional». La invocación de las palabras del ministro ARRAZOLA era la justificación de ese contenido no explícito, cubierto con esa denominación.

La formulación recogida en el texto se fundamenta en:

- a) Las Bases aprobadas por el Parlamento Foral el 1 de julio de 1980, de Reintegración y Amejoramiento, 10-13 de noviembre de 1980, sobre elección, composición y funciones de las Instituciones forales
- b) El reconocimiento de una realidad histórica preconstitucional que realiza el artículo 2 es, además, «originaria», que no derivada del ordenamiento constitucional y, en cuanto tal, propia de la comunidad política que, con distintas vestes institucionales, ha formado el pueblo navarro en su Historia⁷⁰.

Dicho así el sintagma «derechos históricos» está lleno de indeterminación, que se trató de superar, tanto en el preámbulo como en el artículo 2, con la

⁷⁰ En la propuesta de Título Preliminar que realizó UPN en el Parlamento Foral propuso el siguiente texto: «Artículo 3.º La autonomía jurídica de Navarra se funda en la del antiguo Reino, legalmente reconocida por las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841 y su ordenamiento jurídico comprende igualmente todas las disposiciones anteriores en vigor, convenios posteriores y normas complementarias, así como todas aquellas a las que, con el mismo carácter, se refiere el presente ordenamiento y las costumbres de Navarra, que tienen siempre preferencia».

invocación de normas vigentes reconocidas por la propia Constitución respecto a Navarra, por medio de la cuales se realizó la transición de las instituciones del Antiguo Régimen al orden constitucional liberal: las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841. Esta invocación implicaba el contenido de cada una de ellas. De la primera la confirmación de los Fueros «sin perjuicio de la unidad constitucional». De la segunda la negociación y el pacto sobre que aspecto de los Fueros había que regular porque afectaban a aquélla unidad. De ambas su complementariedad y la invocación, con posibilidades de éxito, en un marco constitucional distinto, de la tesis foral de que todo aquello que no estuviera afectado por la unidad constitucional formaba parte del régimen foral, aunque no se ejerciera ni estuviera regulado por la segunda.

El apartado 2 establece una salvaguarda de las «Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional», precisando los términos del artículo 1 de la Ley de 1839. Si la relacionamos con el preámbulo podemos observar que invoca la «unidad constitucional española» y el respeto al régimen foral conforme a la Disposición Adicional Primera de la Constitución del Estado español, hoy medio de encuadramiento en la «unidad nacional» con una forma de organización política interna distinta a la de periodos anteriores, pero no por eso menos Estado unitario

Tanto el preámbulo como el artículo 2 constatan que Navarra forma parte de la «indisoluble unidad de la Nación española» (art. 2 CE) y su pueblo del «pueblo español» titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE). Esta pertenencia determina un límite a los «derechos originarios e históricos», porque no son derivados de una soberanía propia del pueblo navarro y se ejercen dentro del marco de «las instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional», que es el único titular de soberanía⁷¹.

El Amejoramiento ha completado la DA 1ª CE dándole contenido institucional y competencial⁷², con el referente básico y esencial de los derechos históricos que es la «unidad constitucional», cuyo alcance se ha de determinar en el marco de la Constitución. Tal unidad se plasma hoy en «las Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional» (art.

⁷¹ La STC 4/1981, declaró que «la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía, y aun este poder tiene sus límites, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que precisamente dentro de éste es donde alcanza su verdadero sentido».

⁷² La STC 28/1984, de 28 de febrero, dijo que la LORAFNA «viene a reformar y modernizar el Régimen Foral –como señala su preámbulo–, teniendo en cuenta lo dispuestos en la disposición adicional primera, párrafo primero, de la Constitución, siguiendo el proceso de reintegración y mejoramiento reflejado en el Real Decreto de 26 de enero de 1979».

2.2. LORAFNA), lo que «no implica renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra» (DA 1ª LORAFNA), cuyo contenido de identidad y autogobierno se va perfilando en los sucesivos marcos constitucionales, ya que la comunidad política navarra se halla inmersa dentro de la comunidad política nacional del Estado.

Es, precisamente, en el alcance de dicha unidad constitucional donde se concreta el contenido máximo de aquéllos y su capacidad de adaptación a los cambios políticos e institucionales. Obsérvese que dicho límite tiene como referencia el marco constitucional por remisión expresa de la DA 1ª CE. En este sentido la Constitución, en cuanto concreta dicha unidad –incluida la «indisoluble unidad de la Nación española» (Art. 2)– actúa de límite actual a los derechos históricos, sin que ello suponga renuncia alguna a un contenido que pudiera superarlo en otro marco constitucional e histórico. Del mismo modo que el de la Constitución de 1978 en que se hace posible la LORAFNA, supera el de la Constitución de 1837 en el que se produjeron las leyes de 1839 y 1841.

Junto a esta salvaguarda de la unidad constitucional, la Disposición Adicional Primera incorpora, también, la de los derechos históricos de Navarra:

«La aceptación del régimen establecido en la presente Ley Orgánica no implica renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra, cuya incorporación al ordenamiento jurídico se llevará a cabo, en su caso, conforme a lo establecido en el artículo 71».

Uno de los objetivos de la Ley será concretar negociadamente en la misma, por el pacto que aquélla formaliza, cuales sean las «facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional» (art. 3.1) y garantizarlas (art. 3.3).

VII. CONCLUSIÓN

El preámbulo de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, contiene una declaración de principios sobre el régimen foral histórico de Navarra, su naturaleza y al acuerdo con el Estado para su adecuación al marco constitucional, con base en el reconocimiento de los Derechos Históricos de los territorios forales de la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, su valor interpretativo coadyuva al entendimiento de su Título Preliminar en cuyos artículos 1, 2 y 3 se recogen los principios del estatus constitucional de Navarra como Comunidad Foral, la existencia de derechos históricos y las normas que han posibilitado históricamente ser titular de un autogobierno en el marco de la unidad constitucional.

En el Título Preliminar se regulan los símbolos de reconocimiento y elementos identificadores de la Comunidad Foral como factores de integración política ideales y materiales, regulando el resto de la norma los institucionales y funcionales para el ejercicio de su autogobierno, expresión de sus derechos históricos, en el ámbito reconocido por la Constitución de 1978. Cuando tras una transición se mantienen los propios del pasado y se quiere significar la continuidad pacífica de la comunidad política en su historia y valores fundamentales.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AIZPÚN SANTAFÉ, Rafael, *Naturaleza jurídica de las instituciones forales de Navarra*, Pamplona: Imprenta Provincial, 1952.
- ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, La interpretación jurisprudencial y doctrinal de la Ley de Reforma de los Fueros de Navarra de 16 de agosto de 1841, *Iura Vasconiae*, 9 (2012), pp. 327-373.
- ALLI ARANGUREN Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en Navarra 1979-1982*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011. 2 vols.
- BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro, *Extraño federalismo. La vía navarra a la democracia (1973-1982)*, Madrid: CEPC, 2004.
- BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro y SÁNCHEZ-PRieto, Juan María, La controversia Navarra-Euskadi. En Ramírez Sádaba, José Luis, (dir.), *Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999.
- BRACHER, Karl Dietrich, *La era de las ideologías*, Buenos Aires: Belgrano, 1989.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis, Ley de Amejoramiento: elaboración, naturaleza y principios. En Martín Retortillo, Sebastián, *Derecho Público Foral de Navarra. El amejoramiento del Fuero*, Madrid: Gobierno de Navarra-Civitas, 1992.
- DEL BURGO, Jaime Ignacio, *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los derechos Históricos de Navarra)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1987.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid: Civitas-CEC, 1984.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, Ensayo de una teoría de los símbolos políticos. En *Obras Completas*, Madrid: CEC, 1991.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, «El proyecto constitucional y los derechos históricos», en *El País*, 24 de septiembre de 1978, pp. 12-13; recogido en *Obras Completas*, III, Madrid: CEC, 1991, pp. 3171-3177.

- GOVÍN Y TORRES, Antonio, «Prólogo» a BOURINOT, John George, *Cómo se gobierna en Canadá*, La Habana: La Propaganda Literaria, 1898.
- HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, México: UNAM, 2003.
- HÄBERLE, Peter, El fundamentalismo como desafío del derecho constitucional: consideraciones desde la ciencia del derecho y de la cultura. En Häberle, P., *Retos actuales del Estado constitucional*, Oñati: IVAP, 1996.
- HERNÁNDEZ GIL, Antonio, *El cambio político español y la Constitución*, Barcelona: Planeta, 1982.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, Autoctonía constitucional y poder constituyente: con referencia a algunos casos recientes en la historia de la descolonización, *Revista de Estudios Políticos*, 169-170 (1970), pp. 79-122.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, La titularidad de los Derechos Históricos Vascos, *Libro homenaje al Prof. VILLAR PALASÍ*, Madrid: Civitas, 1985, pp. 591 y ss.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, Concepto y función de los derechos históricos. Disposición Adicional 1ª de la Constitución, *Revista de las Cortes Generales*, 15 (1988), pp. 7-27.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Idea de los derechos históricos*, Madrid: Espasa Calpe, 1991.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Derechos históricos y Constitución*, Madrid: Taurus, 1998.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *El valor de la Constitución*, Barcelona: Crítica, 2003.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, Símbolos políticos y transiciones políticas, *Atenea digital*, 10 (2006), pp. 172-184.
- LACARRA, José María, *Historia del Reino de Navarra en la Edad Media*, Pamplona, 1975.
- LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Barcelona: Ariel, 1984.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho político*, II, Madrid: Tecnos, 1976.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, *Teoría general de las relaciones constitucionales*, Madrid: Dykinson, 2001.
- MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán, *Textos histórico-jurídicos navarros. I. Historia antigua y medieval*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2008.
- MORIN, Edgar, *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona: Gedisa, 1996.
- MORIN, Edgar, Epistemología de la complejidad. En *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*, Buenos Aires: Paidós, 1992.

- HESSE, Konrad, *Escritos de Derecho constitucional*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2005.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, Artículos 1, 2 y 3. En Santamaría Pastor, José Antonio, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, Madrid: MAP, 1992, pp. 13-109.
- RIALS, Stéphane, Les incertitudes de la notion de Constitution sous la V^e République, *Revue de Droit public et de la Science politique* (1984).
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis, El pactismo en el siglo XIX. En *El pactismo en la historia de España. Simposio celebrado los días 24, 25 y 26 de abril de 1978 en el Instituto de España, Cátedra Francisco de Vitoria*, Madrid: Instituto de España, 1980, pp. 174 y ss.
- SÁNCHEZ-PRIETO, Juan María, «Prólogo» a BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro, *Extraño federalismo. La vía navarra a la democracia (1973-1982)*, Madrid: CEPC, 2004.
- SANTAOLALLA, Fernando, Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 33 (1991).
- SAPIR, Edward, Symbolism. En Sapir, Philip (ed.), *The Collected Works of Edward Sapir*, Nueva York: Mouton de Gruyter, III, 1999.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid: Alianza, 1982.
- SHILS, Edward, Political development in the new States (I y II), *Comparative Studies in Society and History*, 2/3 y 4 (1960), pp. 265 y ss. y 379 y ss.
- STENBERG, Theodor, *Introducción a la ciencia del Derecho*, Barcelona-Buenos Aires: Labor, 1930.
- TAJADURA TEJADA, Javier, *El preámbulo constitucional*, Granada: Comares, 1997.
- TAJADURA TEJADA, Javier, Exposición de motivos y preámbulos, *Revista de las Cortes Generales*, 44 (1998), pp. 141-173.
- TAJADURA TEJADA, Javier, Sobre los preámbulos de las leyes, *Revista Jurídica de Navarra*, 29 (2000), pp. 173-181.
- TARROW, Sidney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid: Alianza, 1997.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1964.
- ZUNZARREN ANGÓS, Mario, *Treinta años no es nada 1979-2009*, Pamplona, 2010.