Fuentes normativas de las Instituciones de Navarra a lo largo de las Historia

DEMETRIO LOPERENA ROTA
MARTIN Mª RAZQUIN LIZARRAGA

1.- Las fuentes normativas del Reino de Navarra

La escasa romanización e influencia visigoda sobre las tribus vasconas que poblaban el territorio que hoy es Navarra, llevan a la conclusión de que la costumbre o los usos en esta civilización primitiva eran las máximas de la convivencia, en el momento en que aparece el Reino de Navarra en los albores del siglo IX. La institucionalización política que supone someter un territorio y población a un Monarca no alteró la raíz consuetudinaria y localista del derecho aplicado. Es cierto, sin embargo, que la paulatina pacificación del Reino se acompañó de un proceso generalizado de adscripción de un fuero escrito a cada localidad, el cual era, como es lógico, interpretado y complementado por la costumbre (1).

Los Reyes de Navarra hasta muy avanzada la Baja Edad Media legislaron muy poco, más bien "pactaron con los estamentos del reino la defensa del Derecho tradicional, lo respetaron, y lo mejoraron por vía legislativa solo en contadas ocasiones" (2). Precisamente aprovechando el Derecho tradicional, aparece en el siglo XIII el Fuero General de Navarra como primer derecho General del Reino, aunque probablemente fuera fruto de una iniciativa particular que ni siquiera llegó a tener promulgación oficial (3).

Durante el tiempo que permaneció Navarra como Reino con Monarca propio, sólo pueden destacarse dos aportaciones legislativas, los "Amejoramientos" de Felipe III en 1330 y de Carlos III en 1418. En ambos casos, se perfeccionaba el contenido del Fuero General por voluntad del Rey, pero con el consentimiento de las Cortes que ya desde el siglo XIII pueden considerarse institucionalizadas. (4)

Curiosamente es tras la conquista de Navarra por el Duque de Alba en 1512 cuando las Cortes de Navarra comienzan a legislar con mayor fluidez. Y ello, a nuestro juicio, por dos motivos. En primer lugar la complejidad social y económica creciente reclamaba nuevas regulaciones para

Se autoriza la copia para la investigación.
© GOBIERNO DE NAVARRA

adecuar el Derecho a los tiempos que se vivían. También era la respuesta de los estamentos navarros al poder del Rey de Castilla, y ahora de Navarra, que -frente a lo que sucedía en la época anterior a la conquista en que los Reyes sólo dictaban normas previo pacto con las Cortes-, aprobaba "Provisiones" sin el concurso de las mismas; mientras que por el contrario las Cortes de Navarra requerían de la aprobación regia para poner en vigor sus leyes.

Frente a la prepotencia del Rey se fueron configurando ciertos elementos para frenarla, que se entienden como instrumentos de defensa del Fuero (5). Son los siguientes:

a) **El juramento del Rey**. Antes de ser alzado Rey de Navarra, según lo dispone el Fuero General, el pretendiente debía jurar respeto a los Fueros y leyes de Navarra, "amejorarlos" y nunca "empeorarlos". A continuación el Monarca recibía el juramento de fidelidad de las Cortes. En la actualidad es difícil entender el valor de un juramento, pero en la Edad Media y también en la Moderna los valores culturales y religiosos de la sociedad hacían de este acto algo muy alejado de un mero ropaje protocolario.

b) **La reparación de agravios y contrafueros**. En cada reunión de Cortes se aprobaba un "donativo" para el Rey. Previamente se le exigía la derogación de todas sus disposiciones que atacaran el Fuero. Solo cuando se hubiese producido la reparación, se otorgaba la aportación económica. (6).

c) **El derecho de promulgación**. Fue instituido definitivamente en 1569. Los "pedimentos de leyes" que hacían las Cortes, a veces eran modificados parcialmente por el Rey. Al no entrar en vigor mas que las leyes publicadas, la Cámara estamental se reservaba el no imprimirlas si la alteración había sido sustancial (7).

d) **El Derecho de sobrecarta**. Fue obtenido en las Cortes de Sangüesa de 1561. Consistía en que el consejo Real examinaba las Reales Cédulas y Provisiones por si afectaban al Fuero. A partir de 1692 el Consejo Real debía consultar a la Diputación, si bien su dictamen, no era vinculante (8).

En resumen puede indicarse que en este periodo (9) las fuentes de derecho escrito en Navarra eran las siguientes:

1º. Las **Leyes** aprobadas por las Cortes con el Rey.
2º. Las **Provisiones y Reales Cédulas** aprobadas por el Rey.
3º. Las **Ordenanzas, Provisiones y Autos acordados** aprobados por el Consejo Real.

Se autoriza la copia para la investigación.
© GOBIERNO DE NAVARRA

II.- La disolución de Navarra en las Instituciones del Estado centralista del siglo XIX.-

Durante la última etapa del siglo XVIII Navarra sufrió los embates del centralismo de los Borbones. Pero el lento debilitamiento institucional no sólo tenía causas externas. En efecto, hubo un cambio de mentalidad en los gobernantes navarros que ya no consideraban el entramado institucional del Reino como algo propio, sino como un privilegio al lado del resto de los territorios de la Monarquía (10). La profesora MINA añade a lo dicho que la oligarquía local navarra tenía gran interés para entrar a formar parte del mercado estatal (11).

Sin embargo, la azarosa vida política de los comienzos del siglo XIX permitió la supervivencia del Reino, siquiera formalmente, durante unos decenios más. Así finalizada la I Guerra Carlista en 1839 con el Convenio de Vergara se produce la definitiva incorporación de Navarra, al derecho común de un Estado con aspiraciones unitarias y uniformistas por mor de un mal entendido concepto liberal de igualdad de los ciudadanos (12).

Las Leyes de 25 de octubre de 1839 y de 16 de agosto de 1841 pueden considerarse como portadoras de un doble carácter. Por un lado incorporan "de iure" Navarra al Estado centralista. Pero, por otro configuran un régimen administrativo especial para Navarra que permitía quedara en vigor una gran parte del acervo jurídico precedente. La llamada Ley Paccionada separaba, los campos, normativos común y foral estableciendo, vía de excepción, un régimen de autonomía sin paralelo en el Estado y que se incardinaba dentro de la legislación y estructura institucional de la Administración local.

Y este último extremo va a marcar decisivamente la evolución política del ya antiguo Reino. No debe olvidarse como señala OROZ y ZABALETA que las leyes de fueros llevaban en sí "el propósito de los autores de regular un corto periodo de transición para someter de lleno al país (Navarra) a la igualdad legislativa del resto de España" (13).

El incumplimiento de este propósito no impidió que la traumática sustitución de las instituciones del Reino por las de la Administración local produjera una generalizada insatisfacción. De ella debió derivarse el impulso que animó a los gobernantes navarros para hacer una interpretación extensiva de la Ley de 1841, en muchas ocasiones, polemizando duramente con el poder central.

Con independencia de la valoración política que nos merezca la Ley Paccionada su importancia viene dada por la prolongada vigencia de la misma.

El sistema institucional que se derivaba de esta Ley trajo consigo el que el derecho aplicable en Navarra tuviese principalmente carácter heterónomo, pues regían las leyes de las Cortes Generales y las disposiciones del Gobierno con la misma eficacia que en las demás provincias.

Se autoriza la copia para la investigación.
© GOBIERNO DE NAVARRA

Unicamente en las parcelas reservadas a la Diputación de Navarra, como competencia especial por las leyes de los fueros, la normativa vigente era de origen autónomo. Como decimos, la incardinación institucional de la Diputación dentro de la Administración Local implicaba que su potestad normativa fuese de carácter reglamentario y que se manifestaba en **"Circulares y Acuerdos Generales**, sin que de su diferencia semántica puedan deducirse naturalezas jurídicas separadas.

Durante el siglo XIX la Administración Local fue considerada en la práctica como el último eslabón de la cadena del poder que arrancaba del Gobierno Central, al cual aquélla estaba subordinada jerárquicamente. La reserva competencial de la Ley de 1841 permitió áreas de no intervención gubernamental, con tensiones en algunas ocasiones. Pero esta autonomía normativa parcial se ejercía a través de Reglamentos en materias que en muchos casos eran reguladas por Ley en el resto del Estado. Se aprecia, en consecuencia, una quiebra del principio de legalidad.

Es verdad que durante el siglo XIX el respeto a los principios de legalidad, jerarquía y los demás que en la actualidad regulan la producción jurídica tuvieron una observancia muy laxa. Sin embargo, lo cierto es que mientras en el Estado determinadas materias eran reguladas por Ley, en Navarra esas mismas materias eran reguladas por la Diputación, con un procedimiento muy diverso al legislativo.

La falta de potestad legislativa no impidió el desarrollo lento pero expansivo de la Diputación Foral, puesto que su poder no se fundamentaba en la naturaleza jurídica o en el rango formal de sus normas, sino especialmente en el potencial económico de su Administración, garantizada por el sistema del Convenio.

En fin, la función materialmente legislativa, en parte, y la ejecutiva se concentraron en la Diputación. La judicial quedó reservada a órganos regulados desde el Poder Central. Unicamente se le reservó a Navarra el privilegio de tener permanentemente ubicada una Audiencia Territorial en su capital (14).

III.- El comienzo reinstitucionalizador de principios del siglo XX.-

Durante la Restauración se sucedieron numerosas crisis de relación entre la Diputación y el Gobierno, en una lucha por obtener el reconocimiento de la titularidad competencial, en muchos casos, de nuevas áreas de actividad administrativa. El resultado final, que se consolidará por el Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925, arroja una saldo claramente favorable a Navarra. La voluntad política progresivamente autonomista de los gobernantes navarros, el aumento de sus recursos financieros y el natural ensanchamiento de la actividad administrativa y de los recursos humanos que la realizaban, apuntaban hacia una aspiración en auge: la restauración foral.

Se autoriza la copia para la investigación.
© GOBIERNO DE NAVARRA

Pero mientras esta vocación política encontraba un cauce adecuado y un momento histórico oportuno, la propia Diputación crea un órgano anejo a ella con una apariencia de Cámara parlamentaria. Se aprecia una voluntad reinstitucionalizadora de Navarra que trascendía, sin duda, los esquemas de la Administración Local.

Así una Circular de la Diputación de 16 de julio de 1898 creó el Consejo Administrativo Foral compuesto por diecinueve miembros, de los cuales doce accedían a su puesto en base a la riqueza en función de la contribución fiscal. La desidia de sus miembros hizo fracasar esta iniciativa y por Acuerdo de la Diputación de 15 de octubre de 1901 se dio una nueva regulación, que igualmente tampoco resultó plenamente efectiva.

La aparición del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo en 1924 dio origen a una serie de negociaciones políticas para salvaguardar el Régimen Foral, que desembocaron en el citado decreto Ley de 4 de noviembre de 1925 de adaptación del Estatuto a Navarra. Las Bases que contenía este Decreto Ley fueron desarrolladas reglamentariamente por la Diputación. Con ello, por una parte Navarra continúa regulando su Régimen Foral mediante disposiciones reglamentarias y por otra completa su esquema institucional. El Acuerdo de la Diputación de 15 de enero de 1.926, en desarrollo de la Base 3ª del Decreto Ley citado, dio una nueva regulación y competencias al Consejo Administrativo. Ya no era solo un órgano consultivo, sino que disponía de una potestad normativa propia para asuntos municipales (15).

Pero además este esquema culmina con la previsión de la creación del Tribunal Administrativo, que será competente para conocer de los recursos contra los Acuerdos de los Ayuntamientos en materias reguladas por el Derecho Foral (16).

La tardanza en la constitución de este último órgano no empece el hecho de que en Navarra se aprecian diferentes instituciones para cada una de las típicas funciones legislativa, ejecutiva y judicial de órganos alrededor de una sola persona jurídica, y uno prepotente con notoriedad, la Diputación Foral; quiebras de principios formales y disfuncionalidades orgánicas en un proceso institucionalizador y que encuentra su desarrollo más pleno durante la época franquista.

IV.- La potestad legislativa durante la Segunda república.-

Dentro del constitucionalismo español, fuera del efímero precedente de la Primera República, únicamente la Constitución republicana de 1931 permite que la potestad legislativa estatal pueda ser compartida por las Cortes del Estado y por los Organos Legislativos de las regiones (17).

Sabido es de todos, sin embargo, el mínimo alcance práctico de las disposiciones de la Segunda República; sólo tuvieron efecto en cuanto a Cataluña y al País Vasco, hallándose en vías de aprobación el Estatuto de

Se autoriza la copia para la investigación.
© GOBIERNO DE NAVARRA

Galicia que no fue sin embargo finalmente aprobado, a raíz de la iniciación de la Guerra Civil el 18 de julio de 1936.

En Navarra, que por circunstancias conocidas quedó finalmente descolgada del proceso estatutario, continuó vigente su régimen especial de nivel meramente reglamentario, con las especialidades del Consejo Foral, a que antes nos hemos referido.

El Consejo Foral que tenía unas facultades decisorias en materia municipal y otras de carácter consultivo, estas últimas de modo preceptivo o bien facultativo, sufrió modificaciones por Acuerdos de 5 de febrero y 18 de junio de 1949 y 5 de febrero de 1955, especialmente en materia de composición y elección de sus miembros, así como en lo relativo a su régimen de funcionamiento y régimen interior.

V.- La etapa franquista.-

Como señala TOMAS Y VALIENTE (18), la etapa franquista (1936-1975) significa "la rígida vuelta a la unificación", aunque se respetan las peculiaridades de Navarra.

Cabe, en este sentido, citar a título meramente ejemplificativo los Convenios económicos de 1941 y de 1969, la Ley de 1973 aprobando la Compilación de Derecho Privado Foral y la salvedad del artículo 209 de la Ley de Régimen local.

Por otra parte, sigue funcionando el consejo Foral Administrativo y se constituye en 1964 el Tribunal Administrativo Delegado.

VI.- La Constitución española de 27 de diciembre de 1978.-

La aparición de la Constitución española de 1978 deviene en hito fundamental no sólo por el advenimiento de la democracia, sino también, por lo que supone de ruptura en relación con el régimen anterior en cuanto a la organización territorial del Estado.

La Constitución española de 1978, junto con la potestad legislativa que reconoce a las Cortes Generales (artículo 66 de la Constitución), recogiendo la tradición bicameral de las Constituciones del siglo XIX, determina la posibilidad de creación de las Comunidades Autónomas, que podrán estar dotadas de Asamblea legislativa (19).

El artículo 152 de la Constitución contempla la existencia de Asambleas legislativas para las Comunidades Autónomas llamadas de primer grado. Sin embargo, posteriormente esta disposición se generaliza, teniendo todas las Comunidades Autónomas ya constituido su órganó legislativo (20).

Se autoriza la copia para la investigación.
© GOBIERNO DE NAVARRA

VII.- La situación de Navarra en el marco constitucional.

La Disposición Adicional Primera de la Constitución española establece que la misma ampara y respeta los regímenes de los territorios forales, entre los que sin ninguna duda hay que incluir a Navarra.

Con anterioridad a la Constitución, se aprobó el Real Decreto Ley de 4 de enero de 1978, que autorizaba en su Disposición Final Segunda la modificación de la composición y atribuciones del Consejo Foral, todo ello de acuerdo con la Diputación Foral.

El Real Decreto Ley 2/78, de la misma fecha que el anterior decreto Ley autorizaba al Gobierno de la Nación para que, de acuerdo con la Diputación Foral, estableciera el órgano foral competente para la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco.

Posteriormente, la Ley de Elecciones Locales 39/78, de 17 de julio determina en su artículo 36 la especialidad del caso de Navarra.

Dentro de este marco se dicta por el Gobierno, "de conformidad con la Diputación Foral de Navarra", el Real Decreto de 26 de enero de 1979, que contiene las normas sobre la ordenación de las Instituciones Forales.

Uno de los órganos que se constituye al amparo del Real Decreto de 1979 es el Parlamento Foral, que será elegido por sufragio universal, directo y secreto y que estará compuesto de 70 miembros elegidos a través de las Merindades históricas de Navarra.

BND

Sin duda, a los efectos de esta exposición, lo más importante y que merece su transcripción es el artículo 3º del mencionado Real Decreto 121/79. Dice así:

1.- El Parlamento Foral de Navarra, además de las funciones referentes a la incorporación o, en su caso, separación de Navarra de otras Instituciones territoriales, asumirá también las competencias que hasta ahora ejerce el Consejo Foral.

2.- La Diputación Foral de Navarra someterá en todo caso a la aprobación del Parlamento Foral:

2.1.- Las cuestiones que afecten a la integridad, garantía y desarrollo del Régimen Foral.

2.2.- Los presupuestos y la rendición anual de cuentas.

2.3.- La emisión de deuda y de empréstitos, así como la constitución de garantías o avales.

2.4.- Las normas relativas al sistema fiscal de Navarra.

2.5.- Los planes de fomento de interés general para Navarra.

2.6.- Los pactos o convenios que hayan de formalizarse por la Diputación Foral con el Estado o con cualquiera de sus Organismos autónomos.

2.7.- Cualesquiera otras actuaciones de rango normativo respecto a competencias propias de la Diputación Foral y que no sean las estrictamente reglamentarias en desarrollo de aquellas.

Se autoriza la copia para la investigación.
© GOBIERNO DE NAVARRA

3.- En las materias señaladas en el apartado anterior, las propuestas que la Diputación formule al Parlamento Foral de Navarra necesitarán en todo caso la aprobación del mismo para su entrada en vigor".

Como indica el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 28 de febrero de 1984 "el Real Decreto de 26 de enero de 1979 corresponde a una fase inicial del amejoramiento que culmina en la LORAFNA", siendo esta última el siguiente paso del "proceso de reintegración y amejoramiento reflejado en el Decreto anterior" (F.J. 2º).

Este status peculiar de Navarra ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia nº 94/1985, de 29 de junio, en conflicto positivo de competencia nº 22/1982 (Boletín Oficial del Estado de 14 de agosto de 1985) donde establece, frente a la pretensión de contrario de que "Navarra era sólo una provincia con un régimen jurídico-administrativo, fiscal y financiero particular" lo siguiente:

"La situación de Navarra después de la entrada en vigor de la Constitución y con anterioridad a la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, no puede equipararse constitucionalmente a la de una provincia o ente autonómico.

El reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales -entre los que se encuentra indiscutiblemente Navarra- y de su régimen foral, contenido en la Disposición Adicional Primera de la Constitución; el mantenimiento, en el apartado 2 de la Disposición Derogatoria de la misma, de la vigencia en Navarra de la Ley de 25 de Octubre de 1839, que confirmó sus fueros, y la promulgación del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero sobre elecciones locales y ordenación de las Instituciones Forales de Navarra -que inicia el proceso de Reintegración y Amejoramiento de su Régimen Foral- avala suficientemente la previsión singular contenida en la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Por otra parte, la aplicación a Navarra del régimen propio de los entes preautonómicos o de los entes locales no encuentra fundamento alguno en la Constitución" (F.J.2º).

El Parlamento Foral de Navarra se constituyó el 23 de abril de 1979 y quedó definitivamente disuelto el 23 de abril de 1983, sin perjuicio de la "prorrogatio" de su Comisión Permanente hasta la constitución del nuevo Parlamento de Navarra. Aprobó su Reglamento interino con fecha 9 de junio de 1979 y, posteriormente, su Reglamento provisional con fecha 30 de marzo de 1982.

Las únicas notas a destacar de ambos Reglamentos por lo que aquí interesa, son sus referencias no a un procedimiento legislativo sino a un procedimiento normativo, y, en segundo lugar, la falta de iniciativa normativa de los Parlamentarios Forales.

Se autoriza la copia para la investigación.
© GOBIERNO DE NAVARRA

Las producciones normativas del Parlamento Foral de Navarra recibieron el nombre de **Normas Forales** siendo la primera de ellas, la aprobada por la Comisión de Urgencia Normativa el 22 de mayo de 1979 "Normas sobre equiparación de retribuciones de los funcionarios de la Administración Municipal de Navarra con los de la Diputación Foral de Navarra" y la última de ellas la aprobada por la Comisión Permanente el 2 de agosto de 1982 denominada "Norma sobre concesión de un crédito extraordinario por importe de 59.381.000 pesetas para financiar los gastos derivados de la subrogación de la Diputación Foral en los gastos de los Colegios Nacionales y Comarcales durante el año 1982".

La publicación de las Normas forales se realiza, además de en el Boletín Oficial del Parlamento Foral, únicamente en el Boletín Oficial de Navarra, no realizándose, dado su rango formal, la promulgación en nombre del Rey.

Por otra parte, las Normas forales se hallan sujetas al control de los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, como señala taxativamente la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona en su Sentencia de 26 junio de 1981, cuyo tercer considerando (no aceptado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1984 que confirmó la de instancia) dice así:

"Que, como es sabido, la razón de que las actuaciones, de cualquier índole, de los Parlamentos esté sustraída del posible control de los Organos Judiciales ordinarios, y sólo, en su caso, sometida al del Tribunal Constitucional, se halla en que, en los sistemas políticos basados en el principio de separación de poderes, el que se ejerce por el Parlamento, que se manifiesta normalmente a través de leyes formales, que ostentan un supremo valor en la jerarquía normativa solo superado por el de la propia Constitución, se sitúa fuera del control de los otros poderes estatales, judicial y ejecutivo, a quienes incumbe, a grandes rasgos, respectivamente, la potestad de interpretar y aplicar las leyes, y darles efectividad práctica; con la finalidad última de asegurar el mantenimiento del necesario equilibrio e independencia entre tales poderes, en garantía de la libertad individual de los ciudadanos. Por ello, para que fueran estimables las alegaciones de la Abogacía del Estado, sería preciso, en primer término, que pudiera ser atribuída al Parlamento Foral la calidad de Cámara Legislativa, lo que, a su vez, llevaría implícita la exigencia de que sus productos normativos tuvieran el carácter de leyes formales, para que, por extensión, incluso actuaciones como la que es objeto de este pleito, que no tiene matiz normativo, hubieran de ser sustraídas del control de este Tribunal. Pero contemplado el problema desde la perspectiva del Derecho Positivo de inmediata aplicación, cuya cita se deja para posteriores considerandos, se observa que en absoluto pueden ser calificadas de leyes formales las disposiciones generales dimantes del Parlamento Foral de Navarra, pues las facultades

Se autoriza la copia para la investigación.
© GOBIERNO DE NAVARRA

normativas que a este órgano foral de nueva creación actualmente corresponden, no son otras que las que anteriormente venía ejercitando el Consejo Foral; relativas a la administración y régimen de los municipios navarros, asumidas en cumplimiento del mandato contenido en la base 12 del Decreto-Ley (paccionado) de 4 de Noviembre de 1925, de Bases para la aplicación en Navarra del Estatuto Municipal, y por tanto de claro matiz subordinado en la jerarquía normativa, y las que se habrá reservado la Diputación Foral para el régimen provincial, también de carácter subordinado o reglamentario, por estar fundadas en la habilitación legal otorgada a través de la Ley Paccionada, de 16 de agosto de 1841. Lo que explica, que reiteradamente se haya admitido al planteamiento ante tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de recursos dirigidos contra disposiciones generales procedentes de dichos órganos forales; de lo que son ejemplo las sentencias del Tribunal Supremo, de 29 de octubre y 10 de diciembre de 1969, respecto de normas procedentes del Consejo Foral, y la notoria experiencia de esta Sala en relación a impugnaciones de actos normativos de la Diputación Foral. Viniendo, por otro lado, a ser corroborado el actual carácter de disposiciones generales administrativas, de las procedentes del Parlamento Foral, por el hecho de que en las Bases sobre elección, composición y funciones de las Instituciones Forales, aprobado en sesión plenaria de dicho Organismo, de 13 de noviembre de 1980, se esté previendo, para ser negociado con el Poder Central, en función del futuro y definitivo Amejoramiento Foral, en la base adicional segunda, que "las leyes aprobadas por el Parlamento Foral, se denominarán leyes forales y únicamente estarán sujetas al control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional..."; lo que claramente permite inferir que, si en las bases se propone para el futuro la asunción de la potestad de dictar normas con el supremo rango de leyes formales, ello es así porque, por el momento, no tienen tal carácter los productos de las funciones normativas ahora ejercidas por el Parlamento Foral".

Nos encontramos, pues, finalmente, con que por un lado se hallan las leyes del Estado y, por otro, las Normas forales. Se produce un esquema de distribución de competencias entre Navarra y el Estado, en el que mientras la primera las ejercita a través de Normas forales, sujetas al control de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona, el segundo lo realiza por medio de leyes formales, sujetas sólo al control de constitucionalidad que ostenta en exclusiva el Tribunal Constitucional.

Posteriormente, como a continuación diremos, el Parlamento Foral de Navarra se transforma, en virtud de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en Parlamento de Navarra, apareciendo su primera ley, que será la Ley Foral reguladora de la

Se autoriza la copia para la investigación.
© GOBIERNO DE NAVARRA

concesión de ayudas a los agricultores y ganaderos damnificados por la sequía aprobada por la Comisión Permanente, con fecha 30 de agosto de 1982.

VIII.- La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.-

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra supone un hito fundamental para adecuar el régimen existente en Navarra a lo dispuesto en la Constitución española de 1978.

El artículo 10 de la Ley Orgánica citada establece que las Instituciones Forales de Navarra son:

- El Parlamento o Cortes de Navarra.
- El Gobierno de Navarra o Diputación Foral.
- El Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral.

Como vemos, y queremos destacar, el Parlamento o Cortes de Navarra son la primera Institución de la Comunidad Foral de Navarra.

Por lo que hace al tema que nos ocupa, el artículo 11 de la Ley Orgánica establece que el Parlamento de Navarra ejerce la potestad legislativa, siendo pues el Parlamento la Asamblea legislativa de Navarra. Y así, aparece en Navarra una producción normativa con el rango de las leyes formales y con el nombre de Ley Foral.

En un primer momento, en virtud de lo dipuesto en la Disposición Transitoria Quinta de la LORAFNA, el Parlamento Foral se convierte en una Cámara legislativa de pleno derecho, recibiendo su producción normativa el nombre de Ley Foral, como antes hemos apuntado.

El Tribunal Constitucional en la Sentencia citada de 28 de febrero de 1985 señala que la LORAFNA "configura al Parlamento Foral como un verdadero órgano legislativo de la Comunidad Foral, que no puede equipararse dada su función- con otras instituciones sustancialmente distintas como las comprendidas en la Administración local" y así el Parlamento Foral "asume -en lo sustancial- las competencias y facultades que se reconocen en la misma" (21).

Posteriormente, una vez cumplidas las previsiones de la Disposición Transitoria Primera de la LORAFNA, el 9 de junio de 1983 se constituyó el nuevo Parlamento de Navarra.

El cuadro legislativo propio de Navarra es el siguiente:

1º) Leyes forales "orgánicas".
2º) Leyes forales ordinarias.

Se autoriza la copia para la investigación.
© GOBIERNO DE NAVARRA

3º) Leyes forales de delegación: De bases y para texto refundidos.
4º) Decretos legislativos: para articulación de leyes de bases y textos refundidos.

Las Leyes forales orgánicas se caracterizan por dos notas:

a) **Su carácter formal**: requieren mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto de proyecto.
b) **Su carácter material**: que a su vez se puede dividir en:
   a') Positivo: Unicamente pueden ser Leyes forales "orgánicas" las Leyes forales citadas en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento y las Leyes forales sobre organización administrativa y territorial que determina el Reglamento de la Cámara (22).
   b') Negativo: No cabe delegación legislativa en la materia afectante a este tipo de leyes.

Son Leyes forales ordinarias las demás leyes, para las cuales basta la mayoría simple.

Las Leyes forales de delegación pueden ser a su vez, como antes se ha dicho, de dos clases, es decir, leyes de bases y leyes de autorización para refundir textos legales. Su ámbito material exige que no invadan materias afectantes a Leyes forales de mayoría absoluta u "orgánicas". Por otra parte, se exige a las Leyes de delegación como requisitos, que sean expresas, de materia concreta y que fijen el plazo de ejercicio.

La iniciativa legislativa conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento corresponde a la Diputación Foral, a los Parlamentarios Forales, a los Ayuntamientos y a los ciudadanos, aunque hay que tener en cuenta que no cabe iniciativa legislativa municipal o popular en materia de leyes forales orgánicas (23).

El procedimiento o tramitación viene fijado en el reglamento de la Cámara (24) y la promulgación de las leyes forales, una vez aprobadas por el Parlamento, se realiza por el Presidente de la Diputación Foral en nombre del Rey y su publicación debe realizarse a los 15 días en el Boletín Oficial de Navarra, que determina la fecha de entrada en vigor. También se publican en el Boletín Oficial de Estado.

Finalmente, hay que señalar que el monopolio de la potestad legislativa del Parlamento sufre una importante excepción, dado que el artículo 21 del Amejoramiento, en la línea del artículo 82 de la Constitución española, establece los supuestos de legislación delegada.

La Constitución española establece otra posibilidad de legislación por parte del Gobierno. Nos referimos a los Decretos-Leyes del artículo 86 de la Constitución española. Su trasposición a las Comunidades Autónomas ha sido estudiada por SALAS, llegando este autor a sostener que sólo son

Se autoriza la copia para la investigación.
© GOBIERNO DE NAVARRA

posibles en el supuesto de que se hallen expresamente previstos en los Estatutos de Autonomía. En contra, se pronuncia LASAGABASTER en su tesis doctoral. En la práctica, en el caso de las inundaciones del País Vasco, el Parlamento Vasco ha posibilitado al Gobierno Vasco para que pueda dictar Decretos-Leyes (25).

Sobre la posibilidad de que el Gobierno de Navarra o Diputación Foral pueda dictar Decretos-Leyes en caso de extraordinaria urgencia y necesidad, con carácter provisional que deberá ratificar el Parlamento, pueden sostenerse dos tesis:

1ª.- **Tesis negativa:** El Amejoramiento no contempla la posibilidad de que la Diputación Foral dicte Decretos-Leyes. El artículo 11 otorga con carácter exclusivo la potestad legislativa al Parlamento. Sólo, en caso de delegación legislativa, y en los términos del artículo 21 del Amejoramiento puede el Gobierno de Navarra dictar normas con rango de Ley Foral. Se trataría de una tesis de seguridad jurídica, pero restrictiva del Ejecutivo.

2ª.- **Tesis positiva:** El Amejoramiento no contempla pero tampoco prohíbe los Decretos-Leyes forales. Habrá casos en que será imprescindible recurrir a normas con rango de Ley por motivos extraordinarios, en los que exista la dificultad de la lenta tramitación parlamentaria con carácter previo. Por tanto, con esos estrechos límites, será posible admitir los Decretos-Leyes forales. Se trataría de una tesis de necesidad práctica. **(Ubi eadem ratio ibi eadem ius).** En todo caso sólo si se incorporara a la ley foral de Gobierno, podría utilizarse esta figura en Navarra.

En cuanto al control de las Leyes Forales, el artículo 37 del Amejoramiento sostiene que estarán sujetas únicamente al control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Tribunal constitucional establece en su artículo 1 apartado 2º que el Tribunal es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, recogiendo lo dispuesto en el artículo 161.1 de la Constitución española. Dentro de su papel de intérprete supremo de la Constitución, está la función del control de constitucionalidad de las Leyes, en este caso de las Leyes forales (26).

Se da, pues, una sujeción de las Leyes forales a la Constitución, cuyo control o conformidad debe examinar el Tribunal Constitucional, con carácter exclusivo. Es decir, contra las Leyes forales no cabe recurso contencioso-administrativo, sino sólo recurso de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Las vías de control de la constitucionalidad de las Leyes forales ante el Tribunal Constitucional son dos:

1ª .- **Control abstracto.**- Se trata del control "Kelseniano". La Constitución es la Norma Suprema y las leyes deben sujetarse a la misma.

Se autoriza la copia para la investigación.
© GOBIERNO DE NAVARRA

Para ello es preciso un examen de la conformidad de la Ley con la Constitución. Se trata de un proceso objetivo, de defensa directa de la Constitución.

Este control abstracto se realiza a través del recurso directo contra leyes o Disposiciones con rango de Ley, a partir de su publicación oficial (artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

2ª .- **Control concreto.**- Constituido por el recurso indirecto contra las leyes. Se trata de la aplicación de la Ley al caso concreto, que crea en el correspondiente órgano judicial una duda sobre su constitucionalidad (artículo 163 de la Constitución española). Es la llamada cuestión de inconstitucionalidad.

Ambas vías, de recurso directo e indirecto, son compatibles, de modo que la desestimación del recurso de inconstitucionalidad no cierra la vía de la cuestión de inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional ha matizado, dejándolo en la práctica sin efecto, la expresión "por razones de forma" del artículo 29.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Ya, en su primera sentencia de 2 de febrero de 1981 en un recurso de inconstitucionalidad, afirma la compatibilidad de ambas vías directa e indirecta, doctrina que ha sido ratificada en posteriores sentencias (27)..

Para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una Ley, el Tribunal Constitucional se debe guiar de los diferentes parámetros establecidos en la Constitución.

El primer parámetro constitucional está formado por el llamado "bloque de constitucionalidad". El Tribunal Constitucional en diversas sentencias ha declarado que el bloque de constitucionalidad está formado por la Constitución española y los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas (así como el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

Para el caso de Navarra el bloque de constitucionalidad está formado por la Constitución española, con especial referencia a lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera párrafo 1º de la misma, y por la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Dentro de este marco general es preciso diferenciar los aspectos formales de los aspectos materiales:

a) **Inconstitucionalidad formal:** Se refiere a los aspectos formales o procedimentales de las Leyes Forales (28). Pueden ser los siguientes:

- Procedimiento legislativo.
- Diferencia entre Leyes forales de mayoría reforzada y Leyes forales de mayoría simple.
- Supuestos de legislación delegada, en que deben cumplirse los requisistos establecidos en el artículo 21 de la Ley Orgánica de

Se autoriza la copia para la investigación.
© GOBIERNO DE NAVARRA

Amejoramiento.

La vulneración de aspectos de tipo formal produce la inconstitucionalidad de la Ley Foral por no haberse cumplido los requisitos exigidos por el bloque de constitucionalidad para su integración en el Ordenamiento jurídico. Un ejemplo paradigmático lo constituiría la aprobación de una Ley foral ordinaria (sin mayoría absoluta) sobre el Derecho Privado de Navarra.

b) **Inconstitucionalidad material**: Se trata de la vulneración de la Constitución o de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento en un aspecto sustancial o de fondo. Como criterios más relevantes de inconstitucionalidad material pueden señalarse:

- La distribución de competencias.
- La reserva de Ley Orgánica.
- Los principios fundamentales del Estado.
- Los principios sobre el Ordenamiento jurídico.

También cabe referirse a los supuestos particulares de Leyes Forales. Se trata por un lado de los Decretos legislativos, que ya hemos expuesto, y en segundo lugar de los supuestos del artículo 150.1 y 2 de la Constitución española. La Constitución española, además de la distribución de competencias fijadas en los artículos 148 y 149, establece una posibilidad de ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas a través de las Leyes-Marco y de las Leyes de delegación o de transferencia de competencias (artículo 150.1 y 2 de la constitución española). Las Comunidades Autónomas en desarrollo de la Ley-Marco o de la Ley de delegación o transferencia pueden dictar normas con rango de Ley.

La aplicación de estos preceptos a la Comunidad Foral de Navarra nos viene dada por la propia Ley Orgánica de Amejoramiento. El artículo 39 de la misma establece que además de las competencias históricas corresponden a Navarra las que se le integran por el Amejoramiento, añadiendo en el apartado 1 párrafo c) del mismo artículo que las competencias que el Estado delegue o transfiera con carácter general a las Comunidades Autónomas son también competencias para Navarra. Aún más, el artículo 39 en su apartado 2º determina que con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Amejoramiento corresponderán a Navarra las facultades y competencias que le atribuya, transfiera o delegue el Estado. Los medios que tiene el Estado para efectuar dicha atribución, transferencia o delegación son los ya expuestos del artículo 150.1 y 2 de la Constitución española (29).

Finalmente, es preciso referirse a la institución del "contrafuero" (artículo 24 de la LORAFNA y artículo 5 de la Ley Foral reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra). Creemos, por un lado, que se halla derogado el derecho de sobrecarta o pase

Se autoriza la copia para la investigación.
© GOBIERNO DE NAVARRA

foral y, por otro, que el Régimen Foral cuenta con otros medios de defensa en el nuevo orden constitucional. Así, frente a la legislación emanada de las Cortes Generales, la Comunidad Foral de Navarra pude interponer recurso de inconstitucionalidad (30). No cabe, en cambio, la fórmula del "se obedece pero no se cumple" e incluso, no existe -suprimido el recurso previo contra proyectos de leyes orgánicas- la posibilidad de suspensión de las leyes estatales con motivo de la interposición del recurso de inconstitucionalidad. Es verdad por el contrario que la C.E. reconoce en su artículo 161.2, desarrollado en el artículo 30 de la LOTC, al Gobierno de la Nación, que pueda solicitar la suspensión de las leyes forales cuando el mismo impugne su constitucionalidad. En consecuencia, por "contrafuero", en el sistema vigente habrá que entender, la **denuncia** por parte del Gobierno al Parlamento de Navarra de una violación del Régimen Foral establecido por la Ley Orgánica de Amejoramiento. Se trataría de una institución de Derecho parlamentario en cuanto afecta a las relaciones Gobierno-Parlamento, y simultáneamente puede ser un trámite preliminar anterior a la puesta en marcha de los recursos constitucionalmente establecidos para la defensa del Régimen Foral anteriormente citados.

BND

Se autoriza la copia para la investigación.
© GOBIERNO DE NAVARRA

NOTAS

(1) LACARRA J.M. "Historia política del Reino de Navarra". Editorial Aranzadi, Pamplona 1972, vol. I págs. 15 y siguientes.
(2) TOMAS Y VALIENTE, Francisco. "Manual de Historia del Derecho español". Editorial Tecnos. Madrid 1980. Pág. 206.
(3) Idem. op. cit. pág. 207.
(4) Idem. op. cit. pág. 208.
(5) Véase LOPERENA ROTA D. "Aproximación al Régimen Foral de Navarra". Ed. IVAP, Oñate 1984 págs. 26 y 27.
(6) Según la Novísima Recopilación, Ley 20 Tít. V, Libro V, "Agravio o contrafuero es toda infracción de cualquiera de los fueros, leyes, ordenanzas, usos, franquezas, libertades y privilegios hecha por el Rey, Virrey, Tribunales de Justicia o empleados como tales".
(7) MINA APAT, M.C. "Fueros y revolución liberal en Navarra". Editorial Alianza, Madrid 1981, pág. 31.
(8) Idem. op. cit. pág. 41.
(9) Se trata de la configuración del Estado absolutista de España, en que existe unidad de Monarquía con pluralidad de Reinos y de Ordenamientos jurídicos (Vid. TOMAS y VALIENTE, op. cit., págs. 282 y siguientes). Véase también M.P. HUICI GOÑI, "Las Cortes de Navarra en la Edad Moderna", Editorial Rialp. Madrid 1963. "in totum".
(10) Solamente los cuatro que hoy denominamos territorios forales habían sobrevivido a la furia centralista de la Ilustración borbónica.
(11) MINA APAT, M.C. op. cit. pág. 47.
(12) Sobre esta época véanse las obras de RODRIGUEZ GARRAZA, R. "Tensiones de Navarra con la Administración central 1778-1808". Editorial D.F.N. Pamplona 1974 y "Navarra de Reino a Provincia" Pamplona 1968.
(13) OROZ Y ZABALETA, L., "Legislación Administrativa de Navarra" Tomo I pág 243. Pamplona 1918.
(14) Artículo 3º de la Ley de 16 de agosto de 1841.
(15) Sobre este tema véase GOMEZ ANTON, Francisco "El Consejo Foral Administrativo de Navarra". Editorial Rialp. Madrid 1962.
(16) Bases 11 y 12 del Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925.
(17) El sistema de distribución de competencias de la Constitución Republicana se recoge en sus artículos 14, 15 y 16 y responde a la idea del Estado integral compatible con las Regiones que predicaba en su artículo 1º. Sobre el tema pueden verse trabajos de T. TOMAS VILLAROYA, **Breve historia del constitucionalismo español,** pág. 121-139; S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público de las Comunidades Autónomas Internacionales, pág. 85-100; T. SOLE TURA E. AJA, **Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936),**

Se autoriza la copia para la investigación.
© GOBIERNO DE NAVARRA

págs. 97-117 y los números monográficos dedicados a la Constitución republicana por la **Revista de Derecho Político** de la UNED nº 12 y la **Revista de Estudios Políticos** nº 31-32/1983.

(18) En "Los derechos históricos de Euskadi", en **Sistema** nº 31/1979 pág. 27.

(19) En el Senado tienen participación las Comunidades Autónomas a través de la designación por sus Asambleas legislativas de los llamados Senadores Comunitarios. La Comunidad Foral de Navarra tiene reconocida dicha participación por el artículo 12 de la LORAFNA.

(20) Vid. S. MUÑOZ MACHADO, **Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas,** Madrid 1979.

(21) En relación con esta Sentencia EMBID IRUJO, "Los Parlamentos Territoriales y los principios de su Ordenamiento jurídico, en la **Revista de las Cortes Generales** nº 3 dice lo siguiente: "Es muy útil, así, recordar en este punto final la Sentencia de 28 de febrero de 1984 en la que el Tribunal Constitucional reconoce que el Parlamento foral de Navarra que cuando se constituyó en 1979 debería ser considerado como un órgano de la Administración local, por el mero hecho de la promulgación de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del régimen foral en Navarra, y sin la celebración de elecciones previas ni de constitución, por tanto, de nuevo Parlamento se ha convertido en una institución legislativa. De órgano de la Administración Local a institución legislativa. Por tanto, y en -lógica consecuencia, el Tribunal afirma respecto al acto controvertido- la resolución de la Mesa por la que un parlamentario perdía su escaño al haber abandonado el partido político correspondiente que le será aplicable no la legislación de régimen local -artículo 11-7 de la Ley de Elecciones Locales cuya constitucionalidad, en esta sentencia, no le preocupa al Tribunal Constitucional- sino la parlamentaria, es decir, y por vía analógica, los principios del Reglamento del Congreso de los Diputados según los cuales este parlamentario debería conservar su escaño.

La sentencia es muy interesante desde el punto de vista de la flexibilidad, pero, también, desde su consecuencias finales: aplicación a un Parlamento territorial de un principio extraído del derecho parlamentario de las Cortes Generales. Esta Sentencia da pie para, por tanto, plantear por escrito lo que es ya obvio a estas alturas de trabajo: la existencia de un derecho parlamentario común a todas las instituciones legislativas de nuestro país que tiene sus fuentes claras en los diversos reglamentos y resoluciones interpretativas y, también, en las sentencias de los Tribunales y, singularmente, del Tribunal Constitucional".

Se autoriza la copia para la investigación.
© GOBIERNO DE NAVARRA

(22) En relación con las leyes forales "orgánicas". El vigente Reglamento del Parlamento de Navarra establece lo siguiente:

"1. Requerirán mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, las leyes forales citadas en los artículos 9.2, 15.2, 18.2, 19.1.c), 19.2, 25, 30.2, 45.6, 46.2, y 48.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
2. Requerirán, asimismo, mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, aquellas otras leyes forales que sobre organización administrativa y territorial determine la Mesa del Parlamento de Navarra, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces y oído el criterio razonado que al respecto expongan el Gobierno de Navarra, el proponente o la correspondiente Ponencia en trámite de informe" (artículo 146).

(23) Se trata de la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, sobre iniciativa legislativa popular y de la Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, sobre iniciativa legislativa de los Ayuntamientos.

(24) El Reglamento del Parlamento de Navarra fue aprobado el 12 de junio de 1985 y ha supuesto la adecuación de la Institución parlamentaria, que venía rigiéndose por el Reglamento provisional de 30 de marzo de 1982, a la LORAFNA.

(25) Vid, J. SALAS, **"Los Decretos-Leyes en la Constitución española de 1978,** Madrid 1979, I. LASAGABASTER, **La potestad legislativa de las Comunidades Autonómicas,** Oñati 1982. I. ASTARLOA, "Teoría y práctica del Decreto-Ley en el ordenamiento español," en **Revista de Administración Pública** nº 106/1985. Un examen de los Decretos-leyes de la Comunidad Autónoma del País Vasco puede verse en E. COBREROS "Los Decretos-Leyes en el ordenamiento de la Comunidad Vasca" **En Revista Vasca de Administración Pública** nº 7/1983.

(26) Vid. la exposición que sobre los Parlamentos autonómicos y el Tribunal Constitucional realizan I. FOLCHI, A. BAYONA Y J. VINTRO en su trabajo "Funciones de participación de los Parlamentos autonómicos en los órganos generales del Estado" en **I jornadas de Derecho Parlamentario,** V. II, Madrid 1985. Con carácter general, puede verse E. GARCIA DE ENTERRIA, **La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional**, Editorial Civitas, Madrid 1981.

(27) Así lo advirtieron RUBIO LLORENTE y ARAGON REYES, "La Jurisdicción Constitucional", en **La Constitución española de 1978,** Editorial Civitas, Madrid 1980, págs. 836-838 y, también posteriormente E. GARCIA DE ENTERRIA, **op. cit.** págs. 141-143.

Se autoriza la copia para la investigación.
© GOBIERNO DE NAVARRA

(28) Vid. AGUSTIN E. DE ASIS ROIG, "Influencia de los vicios **in procedendo** sobre la eficacia de las leyes" en **I Jornadas de Derecho Parlamentario,** V.I, Madrid 1985.

(29) Así lo específica el artículo 164 del vigente Reglamento del Parlamento de Navarra que se refiere al otorgamiento de autorizaciones a la Diputación Foral para ejercitar la iniciativa prevista en el artículo 39.2 de la LORAFNA.

(30) Por lo que se refiere al Parlamento la interposición de recursos de inconstitucionalidad se recoge en el artículo 205 de su Reglamento y en cuanto al Gobierno puede verse el artículo 6 de la Ley Foral reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

BND

Se autoriza la copia para la investigación.
© GOBIERNO DE NAVARRA