

Notas jurídicas sobre la Ley Orgánica 13/1982 de 10 de agosto

KEPA LARUMBE

Pese a que en el programa de estas jornadas se anunciaba mi comunicación bajo el título "Reflexiones sobre las Instituciones Navarra", he decidido limitar su contenido a un somero análisis de la naturaleza jurídica de la Ley Orgánica 13/1.982 de 10 de Agosto sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

El motivo de tal cambio no es otro -además de cumplir con la brevedad impuesta a las comunicaciones- que el no reiterar un artículo que se ha publicado este año y con el mismo título, en el libro conmemorativo de los veinticinco años de Caja Laboral Popular, "Euskal Herria. Historia eta Gizartea", cuya redacción tenía comprometida y no podía demorar, esperando la celebración de este Congreso.

Por estas razones y queriendo ser coherente con mi vocación iuspublicista he creído más oportuno centrar este trabajo en un punto especialmente crítico en la reciente historia de Navarra, el llamado Amejoramiento del Fuero, en línea con otros estudios que he realizado sobre el mismo tema.

A lo largo de más de diez años me he referido al régimen foral de Navarra en múltiples ocasiones. Escritos, charlas, conferencias y comentarios, lo demuestran suficientemente. Disculpen mi cierta inmodestia pero me cumple la enorme satisfacción de haber sido en los últimos tiempos uno de los pioneros en lo que he llamado a veces la "heterodoxia foral", luchando por la clarificación jurídica de unas realidades que se disfrazaban con interesados arcanos, mitos y falacias patrocinados por los sectores más beneficiados del prevendalismo foral, merced a los cuales se hacía creer al pueblo navarro que tras la Ley de 16 de Agosto de 1.841, que se sacralizaba como pacto, nuestro viejo reino mantenía prácticamente intacto su status político anterior.

Sin embargo, la coherencia y el rigor jurídico se van imponiendo. Aportaciones doctrinales como las de GARCIA DE ENTERRIA, MUÑOZ MACHADO, TOMAS Y VALIENTE, LOPERENA ROTA, MINA APAT, etc., y

las que humildemente yo mismo he defendido, han contribuido a desmitificar el régimen navarro que existe desde hace siglo y medio y residenciarlo en sus verdaderas coordenadas jurídicas.

Heinrich TRIEPEL en su magnífica obra "Staatsrecht und Politik" sostuvo que el Derecho Público no tiene más objetivo que lo político. Evidentemente en tal definición desde el prisma del moderno constitucionalismo no pueden tener cobertura planteamientos que hunden sus raíces en el medioevo o en el absolutismo para explicar realidades políticas y jurídicas producidas en el seno del liberalismo decimonónico.

Y sin más preámbulos paso al núcleo central de mi comunicación.

Con antecedentes en unas bases de "reintegración foral y mejoramiento del régimen foral de Navarra" aprobadas por el Parlamento Foral en sesión de 1 de Julio de 1.980 y otras bases, aprobadas por el mismo órgano, el 13 de Noviembre de 1.980 sobre elección, composición y funciones de las instituciones forales, amén de otras disposiciones del citado Parlamento Foral sobre la bandera y el euskera, llegamos a los prolegómenos del llamado "Amejoramiento Foral". Una vez más lo jurídico deja de tener importancia, al implementar una vía no prevista en la Constitución, para equiparar a Navarra con las demás Comunidades Autónomas, pero singularizando su denominación foral, aunque el contenido autonómico sea igual o parecido.

Como todos ustedes recordarán se nombró por los órganos forales de Navarra una Comisión "negociadora" de la que sólo fueron sus integrantes cuatro diputados forales y tres parlamentarios en Cortes -excluyendo cualquier presencia de representantes de opciones políticas vascas-, comisión que junto con la del Estado, debería formular el texto definitivo del Amejoramiento. Desde 1.980 a 1.982, se mantuvieron las "negociaciones" con una dilación perfectamente calculada, dando la impresión de que se luchaba con ahínco por alcanzar el mayor recrecimiento de las potestades forales, dentro de la vía del "pacto". Mientras tanto, y a pesar del Real Decreto 212/1.979, de 26 de Enero, el techo competencial de Navarra había quedado muy por debajo de cualquier preautonomía, a excepción del Convenio Económico de 1.969.

El "borrador" del Amejoramiento después de dos años de conversaciones entre los comisionados navarros y el Ministerio de Administración Territorial, se convirtió, tras su tramitación ante las cortes Generales, en la Ley Orgánica 13/1.982, de 10 de Agosto, denominando a Navarra como Comunidad Foral, pero con total equiparación a cualquier Comunidad Autónoma, especialmente a las uniprovinciales (vid. al respecto el art. 40 de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de Abril de 1.985). Su filosofía descansa en el hecho de que a través de la Disposición Adicional Primera del Texto Constitucional de 27 de Diciembre de 1.978, Navarra que ya tenía un régimen foral, lo recrece o adecúa al momento presente, al margen de las

Comunidades Autónomas. Prima lo "político" exclusivamente sin cobertura constitucional. Porque la existencia de un régimen especial económico-administrativo local previo a la Constitución no es título para acceder, por una vía al margen del Título VIII de la Constitución, a la autonomía política. Ni tampoco puede ser de recibo, jurídicamente, la tesis que defiende que como Navarra ya tenía autonomía antes de la Constitución la actualización de su régimen era "parcial" tan sólo.

En unos estudios sobre las Autonomías, el profesor CLAVERO con razón ha dicho que el foralismo tradicional se compadece mal con las autonomías. Por ello fue "necesario" encontrar una "tercera vía" para Navarra, tras la Constitución de 1.978, que no es otra que el llamado "Amejoramiento", cuyo contenido material es idéntico al de cualquier otro Estatuto autonómico. Porque la Constitución, como ha escrito MUÑOZ MACHADO, no ha habilitado a las Cortes Generales a dotar a un territorio de los poderes propios de las Comunidades Autónomas mediante un instrumento legal distinto del Estatuto de autonomía. A mayor abundamiento cabe decir que si bien el procedimiento seguido para la elaboración del Amejoramiento ha sido distinto al de cualquier Estatuto -procedimiento de muy dudosa constitucionalidad, que ha privado (entre otras graves imputaciones que pueden hacerse al mismo) al pueblo navarro de pronunciarse en referendun-, lo sustancial es su naturaleza y su régimen, que son los propios de los Estatutos Autonómicos. Pero con un agravante, hábilmente señalado por el autor citado, ya que aunque se habla de un "pacto político", las Cortes Generales -en el supuesto de que fuera tal pacto, que a mi juicio no le es- podrían desvincularse del mismo, al no quedar vinculadas por las garantías formales que, sin embargo, la Constitución dispensa a los Estatutos.

Parece importante subrayar que a tenor de la Constitución vigente, los Estatutos son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma según expresa el artículo 147.1º. El Estado los reconoce y ampara como parte integrante de su Ordenamiento Jurídico, en el que Texto Constitucional ocupa el lugar preeminente de norma fundamental, de normas, de ley superior. De la supremacía de esta norma básica sobre las restantes normas y de su carácter vertebrador de todo el Ordenamiento se deriva el principio de interpretación conforme a la Constitución del Ordenamiento en su conjunto.

Es bien sabido que las normas que aprueban los Estatutos de Autonomía, según precisa el artículo 81.1 de la Constitución son, además, Leyes Orgánicas generadas en virtud de la potestad legislativa de las Cortes, con la exigencia para su aprobación, modificación o derogación de la mayoría absoluta del Congreso en votación final sobre el conjunto del proyecto. Porque, pese a la posibilidad de distinguir el Estatuto en sí y la Ley Orgánica que lo ratifica, lo cierto es que se trata de una sola norma en la que cabe establecer por un parte el texto legal estatutario que contiene la

regulación material, y por otra la Ley Orgánica, acto formal que le confiere la fuerza de obligar y su valor de norma, como acertadamente ha explicado GARCIA DE ENTERRIA. De aquí que el Estatuto propiamente dicho se funda con la Ley Orgánica de aprobación, cuyo carácter de Ley estatal es incontestable, con un procedimiento especial de elaboración, tramitación y reforma, en el que, por su naturaleza compleja, parecen existir ciertas dosis de pacto o convenio, hipervalorados hasta el absurdo en el caso de Navarra con ocasión de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de Agosto.

Recientemente ha escrito el profesor MARTIN MATEO, que el texto que actualiza el régimen Foral de Navarra equivale a un estatuto de Autonomía adoptado a través de un procedimiento ciertamente no previsto en cuanto tal, orillando las exigencias de la Constitución. El Amejoramiento, como cualquier otro Estatuto Autonómico, se integra en el bloque de la constitucionalidad, es la norma autonómica básica de Navarra y es una ley estatal con base negocial.

Frente a quienes mantienen que el mencionado Amejoramiento nada tiene que ver con los Estatutos de Autonomía y que la Comunidad Foral de Navarra no puede ser homologada a cualquier otra Comunidad Autónoma, buscando cobertura en formulaciones tan poco científicas como "preconstitucionalidad" (referida a un régimen local singular) poderes originarios y foralismo, de gran provecho para sus defensores, es preciso reiterar una vez más que, la Constitución no ha habilitado a las Cortes Generales con una potestad para otorgar a un determinado territorio las facultades propias de las Comunidades Autónomas mediante un instrumento legal que no sea el de los Estatutos de Autonomía. El denominado Amejoramiento por propia disposición del artículo 81 del Texto Constitucional al establecer las materias reservadas a la Ley Orgánica no puede significar otra cosa que un Estatuto de Autonomía, incardinado en el bloque de la constitucionalidad (GARCIA DE ENTERRIA, FERNANDEZ RODRIGUEZ, etc.).

No es una novedad recordar que la doctrina foralista oficial, pretendiendo justificar la singularidad de Navarra -máxime contra la sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de Febrero de 1984- mantiene que aquella no es una Comunidad Autónoma, que no ha accedido a la autonomía por la Constitución puesto que su régimen es preconstitucional y que la Ley Orgánica de reintegración y Amejoramiento no es un Estatuto de Autonomía. A estas "objeciones" ya hemos contestado jurídicamente, sin mitos. Baste decir que la Constitución sólo reconoce Comunidades Autónomas y que la adjetivación de foral es puramente una simple concesión semántica. De otra parte pretender que la Constitución esté anclada en derechos preexistentes, de carácter local, es negar su valor de Ley de Leyes, al igual que mantener que la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento, contra lo establecido en el artículo 81 de la Constitución, no es un Estatuto Autonómico.

La Disposición Adicional Primera del Texto Constitucional determina que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización general se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos, de Autonomía. De esta formulación que somete los derechos históricos forales al marco constitucional y al de los Estatutos Autonómicos no se puede excepcionar a Navarra con el sofisma de que no precisaba de "actualización general" su régimen por ser preconstitucional, ya que tal régimen administrativo y económico, de inquestionable esencia local, no es comparable con las autonomías políticas de la Constitución de 1.978, como he apuntado.

Vienen a dar cobertura a las tesis expuestas ciertos pronunciamientos del Tribunal Constitucional que todos ustedes conocen:

-Sentencia 19/1.983, de 14 de Marzo (Sala Primera), Recurso de Amparo número 278/1.982, Ponente: Don Rafael Gómez-Ferrer Morant (B.O.E., de 12 de Abril de 1.983), que en Fundamento Jurídico Primero, dice:

"... En consecuencia no puede sostenerse la falta de legitimación de la Diputación foral de Navarra para promover el presente recurso de amparo, dada la personalidad de la misma en el momento de formular la demanda y el hecho de haber sido parte en el proceso antecedente. Legitimación sobre la que no incide la Ley Orgánica 13/1.982 de 10 de Agosto de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, que viene a convertir a la Diputación en Gobierno de Navarra como Comunidad Autónoma ya que tal Ley establece en su disposición adicional tercera que la Comunidad foral se subrogará en todos los derechos y obligaciones de la actual Diputación Foral en cuanto corporación local..."

- Sentencia 16/1.984, de 6 de Febrero (Pleno), Recursos números 617 y 619/83, acumulados. Ponente: Don Manuel Díez de Velasco, (B.O.E., de 9 de Marzo de 1.984), que establece que la Comunidad Foral de Navarra se configura, dentro del marco constitucional como una comunidad Autónoma, con denominación y régimen específicos. De los tres primeros fundamentos jurídicos en los que se mantiene la tesis expuesta, debemos transcribir el tercero, cuyo tenor es el siguiente:

"... Tercero.- El hecho de que el acceso de Navarra a su actual régimen autonómico se haya llevado a cabo por una vía peculiar -mediante lo previsto en la Disposición Adicional primera de la Constitución- y de que la denominación utilizada en la Ley Orgánica de 13/1.982, de 10 de Agosto, de Reintegración y Mejoramiento del

Régimen Foral de Navarra, para referirse a la Entidad autonómica por ella regulada sea la de Comunidad Foral y no la de Comunidad Autónoma, no supone que no le sean aplicables esas disposiciones constitucionales o que quede al margen de ellas. La Constitución en efecto, emplea el término genérico de "Comunidades Autónomas", sin distinguir entre las diversas vías seguidas para acceder a la autonomía o las diversas denominaciones que se hayan adoptado, para referirse a las Entidades territoriales que resultan de la aplicación del principio de autonomía de nacionalidades y regiones y emplea el término de "Estatuto de Autonomía", para referirse a la norma institucional básica de dichas Comunidades. Así en la misma disposición Adicional Primera de la C.E. se especifica que la vía por ella prevista de la actualización general del régimen foral "se llevarán a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía".

"La Comunidad Foral de Navarra se configura pues, dentro de ese marco constitucional, como una Comunidad Autónoma con denominación y régimen específicos, que no excluyen su sometimiento, como las restantes Comunidades Autónomas, a los preceptos constitucionales que regulan el proceso autonómico. Ello se traduce en el mismo contenido material de la LORAFNA, que no sólo se configura según líneas idénticas a otros Estatutos, sino que contiene numerosas disposiciones que suponen el reconocimiento del sometimiento de la Comunidad Foral a las reglas generales que ordenan el proceso autonómico. Así y a título de ejemplo, su artículo 39, número 1.c) señala que corresponden a Navarra "todas aquellas facultades o competencias que la legislación del estado atribuya, transfiera o delegue, con carácter general, a las Comunidades Autónomas", y en la materia referente a la competencia del T.C. el artículo 36 se remite a "los casos y formas establecidos por las leyes" en cuanto a la legitimación para suscitar conflictos de competencia y proponer recursos de inconstitucionalidad el Parlamento y Diputación de Navarra. Más precisamente el artículo 69 de la referida LORAFNA indica que las "discrepancias que se susciten entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra" serán resueltas por una Junta de Cooperación... "sin perjuicio de la legislación propia del Tribunal Constitucional y de la Administración de Justicia"...

... "Las peculiaridades, pues, de la vía por la que Navarra ha configurado su autonomía dentro del marco constitucional, no excluyen la aplicabilidad respecto de las resoluciones y disposiciones de los Organos de dicha Comunidad, de lo previsto en los artículos 161, núm. 2 de la C.E. y 76 y 77 de la LOTC, como se deriva del mismo artículo

69 de la propia LORAFNA citada. Por lo que refiere a la intervención de la Junta de Cooperación prevista en el mismo artículo, la exigibilidad de tal requisito no puede plantearse como cuestión a resolver en el presente caso, no sólo por no haberse constituido tal Organismo en el momento en que se produjo la impugnación gubernamental, sino también porque no estamos ante una discrepancia propiamente dicha entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral, pues de una parte, la impugnación ha sido planteada por el Gobierno de la Nación que, según el Título IV de la C.E., aparece diferenciado de la Administración propiamente dicha a la que dirige, y de otra el objeto de la impugnación es un acto que, como veremos, ha de incluirse en la materia constitucional".

- Sentencia 28/1.984, de 28 de Febrero (Sala primera). Recurso de Amparo núm. 239/1.983. Ponente: Don Rafael Gómez-Ferrer Morant, (B.O.E., de 9 de Marzo de 1.984) que en su Fundamento Jurídico segundo, determina que:

"... A tal efecto debemos partir del Real Decreto de 26 de Enero de 1.979, de normas sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones representativas de Navarra, que se dicta de conformidad con la Diputación Foral, en cuya exposición de motivos se expresa que el Gobierno y la Diputación estiman que su contenido constituye un "amejoramiento" del régimen foral de Navarra en su aspecto institucional. En su parte dispositiva se constituye el Parlamento Foral -sobre la base de los Decretos-Leyes 1 y 2 de 1.978".

- Sentencia 94/1.985, de 29 de Julio (pleno) conflicto positivo de competencia núm. 22/1.982, Ponente: Doña Gloria Begué Cantón, (B.O.E. de 14 de Agosto de 1985), Votos particulares de D. Francisco Rubio LLorente y D. Luís Díez Picazo que en dos de sus Fundamentos jurídicos explica que:

"..." Por otra parte, la transformación en transitoria de la que originariamente fue disposición adicional, al margen de cuál haya sido la intención subjetiva de sus autores, lleva, en todo caso, a asignar a dicha disposición un sentido diferente al pretendido por el Gobierno vasco: El de posibilitar la legitimación de la Diputación Foral y del Parlamento de Navarra, bien con anterioridad a la actualización del régimen foral de este territorio, ya que, una vez realizada la actualización, tal legitimación debería entenderse implícitamente derivada de su propia situación jurídico-constitucional, o bien con anterioridad a la hipotética incorporación de Navarra al País Vasco, en el caso de que ésta llegara a realizarse. De lo contrario, dicha legitimación

debería haberse sancionado, no en una disposición transitoria, sino en una disposición adicional, que en principio, y la diferencia de aquella, tiene vocación de vigencia indefinida..."

..." De acuerdo con la LOTC el conflicto positivo de competencia puede promoverse en el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma (en el caso de Navarra, por la Diputación y el Parlamento Foral, según la disposición transitoria 5ª de dicha Ley Orgánica) en relación con una "disposición, resolución o acto" emanado de la autoridad de otra comunidad, o con motivo de un acto concreto de aplicación, debiendo el promotor elegir las disposiciones legales o constitucionales de las que el vicio resulta y fija con precisión y claridad lo que solicita..."

A mayor abundamiento y para finalizar esta comunicación deseo resaltar otros puntos importantes sobre el llamado Amejoramiento:

1.- Pese a su denominación no se reintegran para Navarra los poderes y facultades que le fueron arrebatados desde 1512 hasta nuestro días. La "base" del Amejoramiento viene constituida por dos Leyes Ordinarias de Cortes, las de 25 de Octubre de 1839 y 16 de Agosto de 1841 y por el Decreto-Ley de 4 de Noviembre de 1925, que configuran a Navarra como provincia con régimen administrativo especial, y por el texto constitucional de 27 de Diciembre de 1978, junto con la normativa preautonómica para el País Vasco.

2.- Hemos afirmado que el procedimiento seguido en la elaboración y tramitación del Amejoramiento, no tiene respaldo constitucional, como así lo ha entendido la doctrina más autorizada. Para obviar tal imputación, se ha buscado la potenciación del mito pactista.

Así, de la misma manera que el fuerismo liberal logró en su beneficio un régimen de autonomía fiscal y Administrativa para una administración Provincial en el Estado unitario del siglo XIX con la falacia del pacto, queriendo trasplantar esquemas incompatibles del Absolutismo con el nuevo régimen nacido de las revoluciones burguesas, el actual foralismo oficial de distintas etiquetas, pretende singularizar en el nuevo orden constitucional una simple autonomía recubierta nuevamente de pacto.

Sin embargo, el Estado terminó suprimiendo de varios preceptos del Amejoramiento toda referencia a pacto (salvo la alusión al Convenio económico, en el art. 45 de la Ley Orgánica 13/82), incluyéndola en el último párrafo del preámbulo. El "pacto", según se desprende del texto citado no es sino un puro acuerdo entre la Administración del Estado y la comisión navarra, previo a la iniciativa legislativa del Gobierno, por lo que cabe aún reiterar aquí y dar por reproducida la tesis que hemos mantenido un

sector doctrinal contra el carácter pactado de la Ley de 16 de Agosto de 1.841, añadiendo que tal "pacto" aparece también en el iter procedimental de los restantes Estatutos de Autonomía. Porque en definitiva, la expresión de pacto contenida en el Preámbulo de la Ley Orgánica 13/82 no tiene otra relevancia que un puro trámite de audiencia en los prolegómenos de la elaboración del Anteproyecto de la Ley Orgánica, en el que coincidieron tanto la representación de la Administración del Estado y de la Diputación Foral, y que sirvió de texto para que el Gobierno, en uso de la facultad de iniciativa legislativa que le confiere el art. 87,1 de la Constitución, lo remitiera como Proyecto de Ley Orgánica al Congreso de los Diputados (art. 88 del Texto Constitucional).

El "famoso" preámbulo fue olvidado en la publicación de la Ley Orgánica 13/82 en el Boletín Oficial del Estado núm. 195 de 1.982, por lo que fue necesaria su posterior publicación en el núm. 204 del mismo Boletín y año. La primera publicación coincidió con la de otros cinco textos de la misma naturaleza: Estatutos de Autonomía de Aragón, Castilla La Mancha y Canarias y Transferencias de competencias a la Junta de Canarias y a la Comunidad Autónoma de Valencia.

3.- La organización institucional de Navarra es igual a la de cualquier otra Comunidad Autónoma. Sólo merece la pena destacar la Cámara de Comptos (art. 18 de la Ley Orgánica 13/82), que si en un principio quiso ser el único Tribunal de Cuentas de Navarra, sin sujeción al del Estado, el párrafo tercero del precepto citado indica que remitirá sus actuaciones al Tribunal de Cuentas. De otra parte parece que la pervivencia del Tribunal Administrativo Delegado de la Diputación Foral de Navarra tiene garantizada su continuidad en virtud de lo previsto en el artículo 46.2. de la Ley Orgánica 13/82, al perpetuar los controles cuasi-jerárquicos de la Diputación Foral sobre los entes locales navarros.

4.- Con el amejoramiento, se ha buscado la diferenciación con el régimen autonómico existente en Vascongadas y obviar cualquier posibilidad de unión de Navarra con las mismas, reforzando los obstáculos impuestos a Navarra en la preautonomía vasca en la que se dificultó ostensiblemente la incorporación, puesto que sólo en esa hipótesis -y no en la contraria- la decisión del órgano foral debería ser sometida a consulta popular.

Y concluyo. Decía al comienzo de esta comunicación que cada día son más las voces que autorizadamente sostienen la naturaleza estatutaria del Amejoramiento, en el mejor de los casos, puesto que un análisis riguroso del mismo puede demostrar claramente su "inconstitucionalidad" respecto del procedimiento de accesos a la autonomía. Entre las últimas manifestaciones al respecto debo destacar las de los profesores GONZALEZ NAVARRO Y ARIÑO ORTIZ en las Jornadas celebradas hace escasos días sobre la nueva Ley de Bases de Régimen Local en la Universidad de Navarra.

Pero el foralismo oficial en contrapartida, cuenta con nuevos aliados. Partidos estatales que nunca se asomaron al foralismo, antes bien lo despreciaron antaño, con el ardor de neófito o del iniciado defienden los más rancios postulados del fuerismo tradicionalista en la actualidad, con la clara intencionalidad de seguir fomentando, con unos propósitos políticos bien conocidos, la "singularidad navarra". Comentar este punto excedería los límites de esta comunicación y rebasaría, evidentemente lo jurídico.

Sólo me queda congratularme de las tesis que he escuchado con la mayor complacencia esta tarde. Tengo la sensación de que la minoría heterodoxa que hemos criticado el mito foral nos hemos convertido en mayoría. Sirva ello, definitivamente, para arrinconar mitos y construir una realidad verdaderamente libre en nuestras Instituciones.

BND