

# EN TORNO A LA LEY ORGANICA DE REINTEGRACION Y AMEJORAMIENTO DEL REGIMEN FORAL DE NAVARRA; SU SISTEMA DE COMPETENCIAS

POR

MANUEL PULIDO QUECEDO

Letrado del Parlamento de Navarra

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II.—NAVARRA: SU RÉGIMEN ESPECIAL EN LA ESPAÑA PRE-AUTONÓMICA Y EN LA FASE PROVISIONAL A LA PLENA AUTONOMÍA: A) *Los Reales Decretos leyes 1 y 2/1978, de 4 de enero*. B) *La disposición transitoria cuarta de la Constitución*. C) *El Real Decreto «paccionado» de 28 de enero de 1979*.—III. LA VÍA DE LA AUTONOMÍA DE NAVARRA POR EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL APARTADO PRIMERO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN.—A) *Navarra y la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841*. B) *La disposición transitoria cuarta y la vía a la autonomía de Navarra por el procedimiento previsto en el párrafo 1.º de la disposición adicional primera de la Constitución*. C) *La singularidad del procedimiento de actualización de los derechos forales de Navarra*.—IV. EL SISTEMA DE COMPETENCIAS EN LA LEY ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA: A) *Techo competencial con arreglo al principio de «unidad constitucional»*. B) *Facultades y competencias de Navarra*. C) *Tipología de las denominadas competencias institucionales*. D) *Examen de algunas competencias históricas objeto de atención por su reconocimiento en la LORAFNA*: 1. *Actividad tributaria y financiera*. 2. *Administración Local*. 3. *Sanidad Interior e Higiene*. 4. *Policía Foral*.—V. VALORACIÓN FINAL DE CONJUNTO.

## I. INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1978 ha dado, por primera vez en nuestra historia constitucional, carta de naturaleza a los derechos históricos de los territorios forales, al recoger en su disposición adicional 1.ª el principio de amparo y respeto de los mismos.

Esta disposición no tiene el significado de un mero gesto histórico, ni tampoco el de ser una declaración sin connotación jurídica alguna, sino que ha sido y es el marco en el que se han actualizado los derechos históricos del territorio foral de Navarra.

El instrumento utilizado ha sido un vehículo singular, cual es la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante se citará abreviadamente LORAFNA) *que ha sintetizado con éxito*, en palabras del Ministro de Administración Territorial, don Rafael Arias Salgado, con ocasión de la presentación del

texto en el Congreso de los Diputados, *autonomía y foralidad en el marco de la unidad constitucional española*.

La elección navarra de la vía prevista en la disposición adicional 1.<sup>a</sup> supone un jalón más en el diseño ya perfilado y casi ultimado del mapa autonómico del Estado, pero asimismo, reafirma para Navarra una opción que, respaldada por la casi totalidad de las fuerzas políticas del arco parlamentario navarro, consiste en consolidar un status jurídico-político que tiene su origen como causa próxima en la *Ley Paccionada* de 16 de agosto de 1841 y que ha permitido al antiguo reino mantener su peculiar régimen foral como sinónimo de autonomía. Frente a ella, otras opciones pretendían poner en funcionamiento el mecanismo previsto en la disposición transitoria 4.<sup>a</sup> de la Constitución y que, de haber sido utilizado, hubiera supuesto, a ciencia cierta, una solución legislativa distinta a la que ahora se comenta.

El tema del presente trabajo aborda el sistema de distribución de competencias en la LORAFNA. El desarrollo del mismo exige, sin embargo, analizar los presupuestos que informan el texto legislativo, en especial el que hace referencia a la conciliación de los derechos forales con los principios constitucionales consagrados en la Ley Confirmatoria de Fueros para las Provincias Vascongadas y Navarra de 25 de octubre de 1839.

Este mismo criterio me ha llevado a analizar los textos normativos de la etapa preautonómica o que derivan de la misma, así como al examen, a veces minucioso, del procedimiento seguido en lo que se refiere a la elaboración y aprobación de la ley necesarios para una mejor comprensión del caso de Navarra, aparte de que el procedimiento en sí está justificado en función de la cuestión de fondo, cual es la existencia de los derechos históricos. Examen del procedimiento que da pie necesariamente a entrar, siquiera brevemente, en la naturaleza de la ley, es decir, en su carácter *paccionado*.

El análisis propiamente del sistema competencial, tiene que referirse indubitadamente a la vertiente histórica de los derechos forales, en cuanto necesaria para explicitar el tenor y virtualidad de los mismos, así como fijar el techo del referido sistema de competencias.

Finalmente, el examen relativo de las competencias estudiadas, tiene su explicación tanto en las propias limitaciones de un trabajo que no pretende otra cosa que la aproximación al estudio de esta parcela del régimen foral, como en ser indicativo de las competencias forales más sobresalientes contempladas en la LORAFNA.

II. NAVARRA: SU RÉGIMEN ESPECIAL EN LA ESPAÑA  
PREAUTONÓMICA Y EN LA FASE PROVISIONAL A LA PLENA AUTONOMÍA

A) *Los Reales Decretos-leyes 1 y 2/1978, de 4 de enero*

El régimen especial, mejor singular de Navarra, en la España de las preautonomías fue configurado por dos Reales Decretos-leyes números 1 y 2/1978, de 4 de enero.

Dichos Reales Decretos-leyes trataban por un lado—en particular el número 1—de dar satisfacción al deseo del pueblo vasco de poseer instituciones propias de autogobierno (tal como dispone el preámbulo del mismo), y de, otra parte, ser exquisitamente prudente en la incardinación de *Navarra* en el Consejo General Vasco, órgano preautonómico, y, en consecuencia, buscar los instrumentos jurídico-constitucionales necesarios que respetasen, en cualquier caso, la voluntad del pueblo navarro. Voluntad de seguir manteniendo su personalidad jurídico foral al margen del órgano preautonómico que daría paso más tarde a la Comunidad Autónoma de Euskadi. Voluntad de incorporarse a un proyecto político común que suponía introducir un ente intermedio entre Navarra y los órganos del Estado.

Como puede comprenderse, los dos Reales Decretos-leyes fueron fruto de compromisos políticos, logrados después de arduas negociaciones (1).

El Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, disponía en su artículo 5.º-1:

«El Consejo estará integrado durante esta etapa provisional por tres representantes de cada territorio histórico... y en el caso de *Navarra* por el organismo foral competente...»

A su vez, la disposición transitoria 1.ª señalaba:

«Hasta tanto no se celebren elecciones generales municipales los parlamentarios de cada territorio histórico

---

(1) *Vid.* el Acta del Acuerdo entre el Estado y la Diputación Foral sobre elecciones locales y ordenación de las Instituciones Forales, publicada en el «BON» número 18, de 9 de febrero de 1979, así como en el «Diario de Navarra» de fecha 31 de diciembre de 1979.

decidirán por mayoría, la incorporación de su respectivo territorio al Consejo General Vasco... y en Navarra al organismo competente según su régimen foral.»

Finalmente, el referido Real Decreto-ley autorizaba al Gobierno —según su disposición final 1.ª—, para modificar la composición y atribuciones del Consejo Foral de Navarra, de acuerdo con su Diputación Foral.

De lo previsto en la Disposición comentada, cabe indicar cómo la hipótesis de incorporación o no irá unida a la decisión que adopte el *órgano foral competente*, que permanece indeterminado pero cuya disposición final 2.ª nos induce a pensar que será el Consejo Foral de Navarra (2), modificado en su composición y atribuciones, pero siempre de acuerdo con la Diputación Foral. (El respeto a la doctrina del pacto será una constante en todas las disposiciones de esta etapa provisional de la autonomía.)

Junto al Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, hay que citar el número 2 de la misma fecha. Ambas disposiciones fueron aprobadas en el Consejo de Ministros del día 30 de diciembre de 1977. La gestación de esta Disposición en el seno del Consejo de parlamentarios navarros fue muy laboriosa (3).

Se trataba, en síntesis, de determinar cuál sería el procedimiento, en su caso, de incorporación de Navarra al órgano preautonómico vasco, como bien reza en su preámbulo:

«Muy importantes fuerzas políticas y parlamentarias —*que tenían su asiento en el Consejo de parlamentarios*— (4), han considerado que cualquier incorporación de Navarra a instituciones comunes de ámbito superior a su territorio no podría realizarse sin que el pueblo navarro se exprese libre y democráticamente mediante una consulta popular directa.»

Se determinaba así, a través de lo dispuesto en los artículos 1.º y 2.º del Real Decreto-ley comentado, que en el supuesto de que el órgano foral competente (todavía pendiente de determinación) se pronunciase favorablemente a la incorporación sería necesario que dicha decisión fuese ratificada por el pueblo navarro mediante consulta po-

---

(2) Vid. sobre el origen, naturaleza, composición y atribuciones del Consejo Foral, el estudio de F. GÓMEZ ANTÓN, *El Consejo Foral Administrativo de Navarra*, Pamplona, 1962.

(3) Vid. en el ya citado «Diariode Navarra», de fecha 31 de diciembre de 1979.

(4) La apostilla es mía.

pular directa, a través del procedimiento y en los términos que determinara el Gobierno *de acuerdo con la Diputación*.

Se observará que los términos del acuerdo adoptado en el seno del Consejo de parlamentarios y posteriormente aprobado por el Gobierno con el rango de Decreto-ley, serán recogidos más tarde en la disposición transitoria 4.ª de la Constitución.

B) *La disposición transitoria 4.ª de la Constitución*

Es conocido que la disposición transitoria 4.ª de la Constitución es fruto de una enmienda conjunta presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista, UCD y del PNV (5).

La referida disposición transitoria 4.ª dispone:

«1. En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al *Organo Foral competente*, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Organo Foral competente sea ratificada por *referéndum* expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

2. Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período del mandato del Organo Foral competente y, en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143.

A los efectos que aquí nos interesan cabe únicamente indicar que el *Organo Foral competente*, a efectos de posibilitar el mecanismo previsto en la disposición transitoria 4.ª, es el *Parlamento Foral de Navarra*, creado por el Real Decreto «paccionado» 121/1979, de 26 de enero, en virtud de las habilitaciones previstas en la disposición final 2.ª del Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, y el artículo 1.º del Real Decreto-ley 2/1978, de fecha, asimismo, de 4 de enero (6).

---

(5) Enmienda número 778 que permaneció inalterable a lo largo del debate del texto constitucional, una vez que fue asumida por la Ponencia. En el Informe de la misma aparece como disposición transitoria tercera.

(6) No es, por tanto, la *Diputación Foral de Navarra* el órgano foral competente previsto en la disposición transitoria cuarta, como afirma erróneamente

C) *El Real Decreto «paccionado» de 26 de enero de 1979*

Es necesario indicar, como cuestión previa, que el tildar de «paccionado» a este Real Decreto no es una cuestión retórica ni un mimetismo en la denominación, que la doctrina foralista navarra atribuye a la Ley de 16 de agosto de 1841, sino a la constatación fáctica y jurídica de que así fue (7).

Una atenta lectura de los preceptos de los Reales Decretos-leyes antes mencionados y del preámbulo del Real Decreto comentado, junto a la observación de la gestión del mismo y de las disposiciones anteriores (8), nos ilustran sobre el carácter pactado del mismo.

Real Decreto «paccionado» de 1979 tiene por objeto dos cuestiones distintas y al mismo tiempo complementarias. De un lado, como indica el preámbulo del mismo, es el instrumento que desarrolla lo previsto en el artículo 36 de la Ley de Elecciones Locales y, por lo tanto, el que determina el procedimiento de elección de los órganos de las instituciones forales; y, de otro, configura el Parlamento Foral como *el órgano foral competente* a efectos de lo dispuesto en la disposición transitoria 4.<sup>a</sup> de la Constitución; establece sus funciones (art. 3.<sup>o</sup>), forma de organización y funcionamiento (art. 4.<sup>o</sup>) y crea un órgano de carácter técnico, de carácter fiscalizador de las cuentas de la Diputación Foral previa a la aprobación del Parlamento, llamado «Cámara de Comptos» (9).

A ello hay que añadir la propuesta de distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones

---

ALVAREZ CONDE, E.: *Las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1980, p. 98, sino, como queda suficientemente explicitado, el *Parlamento Foral de Navarra*, hoy Parlamento o Cortes de Navarra, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 a) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

(7) El tema de las leyes y disposiciones paccionadas se trata más adelante, en el epígrafe III del presente trabajo.

(8) *Vid.*, entre otros, el citado «Diario de Navarra» de 31 de diciembre de 1977 para los Reales Decretos-leyes 1 y 2, de 4 de enero de 1978 (contiene el acuerdo del Consejo de Parlamentarios Navarro), y «Diario de Navarra» de 27 de enero de 1979 sobre Real Decreto 121/1979, de 26 de enero.

(9) Sobre el origen, naturaleza y funciones de este órgano del Reyno de Navarra, *Vid.* HUICI, M.<sup>a</sup> P.: *Las Cortes de Navarra durante la Edad Moderna*, Madrid, 1963, p. 286, y especialmente el trabajo de Joaquín SALCEDO IZU, *El sistema fiscal navarro en la Cámara de Comptos Reales*, en «Itinerario histórico de la Intervención General de la Administración del Estado», Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1978. La Norma sobre «Restablecimiento de la referida Institución» fue aprobada por el Pleno del Parlamento Foral de Navarra en sesión celebrada el 28 de enero de 1980.

forales prevista en el artículo 5.º, que será hito fundamental para lo que más adelante se denomina «vía navarra a la autonomía por el procedimiento previsto en el apartado primero de la disposición adicional 1.ª de la Constitución».

Por último, establece que la Diputación Foral es el órgano representativo de Navarra, ejerce las funciones que le corresponde según su régimen foral, así como disciplina, su composición, elección y forma de elección de su presidente.

Como resumen, puede manifestarse que la disposición comentada es el instrumento para las elecciones locales en Navarra, pero al mismo tiempo ha sido el vehículo de ordenación y creación de instituciones forales de Navarra y herramienta imprescindible en el diseño de la configuración de Navarra como Comunidad Foral, integrada en la nación española.

### III. LA VÍA A LA AUTONOMÍA DE NAVARRA POR EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL APARTADO PRIMERO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN

#### A) Navarra y la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841

Es un lugar común en la doctrina jurídica española que Navarra ha disfrutado de un *status* singular durante más de ciento cuarenta años, en el marco de un Estado profundamente centralizado.

No es éste el momento ni el lugar adecuado para profundizar en las causas que determinaron tan singular configuración en el seno de la nación española (10), residuo de una autonomía política superior en el marco de una estructuración del Estado bien diferente; sin embargo, no es baladí el traer aquí a colación la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 —todavía hoy vigente—, instrumento legal que ha permitido a Navarra disfrutar de una peculiar autonomía económico-administrativa, en el dilatado período a que antes nos hemos referido.

Autonomía económico-administrativa —lo que se conoce como per-

(10) Vid., entre otros, J. I. DEL BURGO: *Origen y fundamento del Régimen Foral de Navarra*, Pamplona, 1968, y RODRIGO RODRÍGUEZ, *Navarra, de Reino a Provincia (1828-1841)*. Pamplona, 1968.

manencia de los *fueros administrativos*—, que se sustenta sobre tres pilares importantes: *Potestad tributaria*, que en el artículo 25 de la Ley se configuró como contribución directa proporcionalmente a su riqueza y que se ha visto *actualizada* a través de los diferentes Convenios Económicos (1877, 1927, 1941, 1969), que no sólo actualizaron el cupo contributivo, sino que regularon toda la actividad fiscal de la Diputación y sus relaciones con el Estado.

*Autonomía municipal*, lo que ha significado una potenciación de la vida local bajo la dependencia de la Diputación Foral, con arreglo a su legislación especial y *de una Diputación Foral* heredera de las facultades que ejercía el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino (11), que ha supuesto de hecho la asunción de una importante capacidad de gobierno (12).

B) *La disposición transitoria 4.ª y la vía a la autonomía de Navarra por el procedimiento previsto en el párrafo primero de la disposición adicional 1.ª de la Constitución*

En el epígrafe anterior nos hemos referido a la disposición transitoria 4.ª a efectos de determinar cuál era el órgano foral competente en relación con la posibilidad de la incorporación de Navarra al régimen autonómico vasco.

Sin embargo, el examen de la disposición transitoria 4.ª va a ser referido aquí al procedimiento previsto en la misma y las alternativas posibles a la hipótesis contemplada en aquélla; dicho en otras palabras, qué vías a la autonomía podía ejercitar Navarra en el supuesto de que no se cumpliesen las previsiones de la repetida disposición transitoria 4.ª

---

(11) Sobre las atribuciones de la Diputación del Reino. Vid. el libro de Joaquín SALCEDO IZU: *Atribuciones de la Diputación del Reino de Navarra*, Pamplona, 1974.

(12) Comenta el autorizado foralista Jaime I. DEL BURGO en *Origen...*, p. 418: «En 1840 la Administración pública se hallaba en un estado muy embrionario todavía, además de ofrecer el aspecto del llamado Estado gendarme. La extensión del concepto de servicio público a campos reservados antes a la iniciativa privada, así como la transformación del Estado en elemento esencial y dinámico del desarrollo de la Comunidad, motivó el impresionante crecimiento de la Administración Central de nuestros días. Pues bien, la Diputación Foral de Navarra sufrió paralelamente un fenómeno semejante. La ambigüedad del Convenio se reveló como un acierto al correr de los tiempos. Si en él se hubieran determinado una a una las atribuciones de la Diputación con arreglo a la realidad administrativa de 1840, indudablemente los fueros hubieran perecido por asfixia, incapaces de hacer frente a las nuevas realidades políticas, sociales y económicas.»

Varias eran las posibilidades que la Constitución de 1978 ofrecía a Navarra (13), que examinamos a continuación:

1.<sup>a</sup> Configurarse como una Comunidad uniprovincial con entidad regional histórica al amparo de lo dispuesto en el artículo 143 de la Constitución.

2.<sup>a</sup> Incorporarse al Consejo General Vasco o al régimen autonómico que le sustituya en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución. En tal sentido accedería, tras el cumplimiento de los supuestos previstos en la disposición transitoria 4.<sup>a</sup>, por el juego de la disposición transitoria 2.<sup>a</sup>, a una autonomía de grado superior, la prevista en el artículo 151 de la Constitución.

3.<sup>a</sup> Constituirse como comunidad con entidad regional histórica al amparo de lo dispuesto en el artículo 151 o como Comunidad pluriprovincial, ya que el artículo 143 se refiere a (provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes) en supuesto distinto al contemplado en la disposición transitoria 4.<sup>a</sup>

4.<sup>a</sup> Mantener su *status* jurídico-político, es decir, como territorio histórico foral cuyos derechos —fruto de una autonomía secular— son amparados y respetados por el párrafo 1.º de la disposición adicional 1.<sup>a</sup> de la Constitución. Me refiero expresamente al apartado 1.º y no al 2.º, que dispone: «La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía», ya que éste estaba pensado obviamente para las provincias vascongadas —hoy unidas en la Comunidad Autónoma de Euskadi—, puesto que se habla de la «actualización general de dicho régimen», mientras que la vía que Navarra emprendería sería la de actualizaciones parciales tendentes a «amejorar» su régimen foral (14).

(13) Vid. intervención del senador Díez ALEGRÍA: «Diario de Sesiones del Senado» número 55, sesión celebrada en el seno de la Comisión de Constitución el día 14 de septiembre de 1978, en defensa de la Enmienda *in voce* sustitutiva de su Enmienda número 386... «Lo expresado pretende sólo demostrar que no hay suficientes razones históricas ni humanas para considerar que la única opción de Navarra reside en su incorporación al Consejo General Vasco. Esta existe sin duda alguna, pero junto a ella coexisten otras dos: La de constituirse en Comunidad Autónoma propia en virtud del artículo 137 (hoy 143), como provincia con entidad regional histórica indiscutible, y la de conservar actualizado su Régimen Foral, que constituye de hecho una forma de autonomía», así como las posturas de E. LINDE PANIAGUA: *Procedimiento de creación de Comunidades autónomas*, en «DA» número 182, pp. 342 y ss., y R. ENTRENA CUESTA, *Comentarios a la Constitución*, pp. 1556 y ss. Ed. Civitas, Madrid, 1980.

(14) Vid. en este sentido Jaime I. DEL BURGO, *Navarra y la Constitución de 1978*, Pamplona, 1978, p. 11, y O. ALZAGA: *La Constitución Española de 1978*, Madrid,

De las posibles vías expuestas, ha sido esta última la elegida por Navarra. Vía a la autonomía que entronca con su régimen foral amparado, respetado y ahora «amejorado» en virtud de la Constitución y de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento de su régimen foral.

La valoración que cabe realizar, a la luz de lo expuesto, es que estamos en presencia de una vía singular y atípica. Singular porque es la única Comunidad territorial española que ha utilizado la referida vía; atípica porque la actualización de su régimen con arreglo al principio de «Unidad Constitucional» se ha realizado no a través del cauce jurídico de un estatuto de autonomía, sino de una Ley de Reintegración y Amejoramiento.

C) *La singularidad del procedimiento de actualización de los derechos forales de Navarra*

He afirmado en el apartado anterior las características especiales que rodean a la vía elegida por Navarra, que le otorgan una singularidad y tipicidad frente a las Comunidades Autónomas.

Dicha singularidad es nota distintiva, asimismo, del procedimiento seguido para su elaboración, tramitación y definitiva aprobación por las Cortes Generales. Singularidad que nos permitirá, por un lado, una mejor comprensión del caso navarro y, por otro, nos será útil como criterio a tener en cuenta cuando abordemos el rancio tema de la naturaleza paccionada o no de la LORAFNA.

Abordemos ahora la primera cuestión. ¿Cuál ha sido el procedimiento seguido para la elaboración de la LORAFNA? ¿Cuáles son sus diferencias con la tramitación de los Estatutos de autonomía? ¿Qué particularidad tuvo su aprobación en el Congreso y en el Senado?

1. *Procedimiento de elaboración:*

La iniciativa del complejo procedimiento a la autonomía de Navarra tuvo su respaldo legal en el artículo 5.º del Real Decreto 121/1979 «paccionado», de 26 de enero, que dispone:

«La Diputación Foral deberá someter a la aprobación del Parlamento una propuesta de distribución de funcio-

---

1978, p. 984. Cabe indicar en este sentido que dicha «filosofía» se recoge en el artículo 3 de la LORAFNA.

nes, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales.»

Según se desprende del tenor del mismo, la Diputación remitiría al Parlamento Foral una propuesta de tal índole que debería ser aprobada por el que se configuraría como órgano legislativo de Navarra.

Asimismo, la Diputación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3.º 2.1 del Real Decreto antes citado, que dispone:

«La Diputación Foral de Navarra someterá, en todo caso, a la aprobación del Parlamento: 1. Las cuestiones que afecten a la integridad, garantía y desarrollo del régimen foral»;

remitió al Parlamento Foral unas Bases de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Estas dos propuestas normativas:

— Bases de Reintegración y Mejoramiento.

— Instituciones forales: elección, composición y funciones (15), han sido los «productos normativos» que los Comisionados navarros negociarían con la representación del Gobierno.

Si comparamos el procedimiento seguido, por la LORAFNA, en cuanto a su iniciativa, con lo dispuesto en los artículos 143 y 151 de la Constitución, se desprende:

1. 1.º Que en la iniciativa no intervinieron los Ayuntamientos con los respectivos *quórum*s que mencionan los artículos 143 y 151.

2.º Que la aprobación definitiva correspondió al Parlamento Foral de Navarra, órgano que se constituyó como eje del sistema provisional de ordenación de las instituciones forales, previsto en el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero.

2. Si observamos con atención los pasos siguientes en el *iter* procedimental, en lo atinente a la elaboración de la LORAFNA, se puede precisar que en atención a lo establecido en la base 8.ª de las Bases de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (16),

---

(15) Fue la denominación del proyecto que aprobó finalmente el Pleno del Parlamento, en sesión celebrada el día 13 de noviembre de 1980.

(16) Aprobadas por el Pleno del Parlamento Foral el 2 de julio de 1980 y publicadas en el «BOPF» número 24, de 29 de julio de 1980.

ésta «debía llevarse a cabo mediante PACTO entre la Diputación Foral y el Gobierno del Estado».

A tal fin se nombraron por el Gobierno de la Nación y por la Diputación Foral, las Comisiones respectivas (17) que debían negociar los dos textos aprobados por el Parlamento Foral, las negociaciones que se abrieron formalmente el 19 de diciembre de 1980 en Pamplona transcurrieron desde la fecha indicada hasta el 8 de marzo de 1982, donde se firmó el texto pactado o convenido entre las dos delegaciones.

El período de negociación fue largo y en ocasiones difícil, si bien las partes negociadoras mantuvieron discreción y reserva sobre sus discrepancias.

Si ponemos en relación este procedimiento de negociación con el previsto en el artículo 146 —Asamblea compuesta por miembros de la Diputación y por sus diputados y senadores de la región y *elevado* a las Cortes Generales para su tramitación—, o el que más nos interesa, el establecido en el artículo 151.2 —convocatoria de la Asamblea de parlamentarios, remisión a la Comisión Constitucional, concurso y asistencia de una delegación proponente para determinar su formulación definitiva—, se deducirá con nitidez que obviamente los procedimientos han sido distintos.

3. Una vez que las negociaciones finalizaron, con la firma del texto pactado, se puso en funcionamiento el mecanismo procedimental previsto en la ya citada base 8.<sup>a</sup> de las de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral que disponía:

«La Reintegración Foral y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra se llevará a cabo de conformidad con las presentes bases y mediante *pacto* entre la Diputación Foral y el Gobierno del Estado, que, previa *ratificación* del Parlamento Foral y de las Cortes Generales, se incorporará al ordenamiento jurídico a través de una ley de rango adecuado a su contenido y naturaleza. Cualquier *modificación* posterior de dicha ley deberá ajustarse al mismo *procedimiento* seguida para su aprobación.»

---

(17) El Consejo de Ministros celebrado con fecha 12 de diciembre de 1980 nombró la Comisión Negociadora del Gobierno, compuesta por siete miembros en atención al número de miembros que componen la Diputación, que es el indicado. El 16 de diciembre de 1980 la Diputación Foral nombró la Comisión Negociadora que le representaría en las negociaciones.

De conformidad con lo dispuesto en el mismo, el *iter* procedimental fue el siguiente (18):

1.º El texto pactado con el Gobierno fue aprobado por el Parlamento Foral, elegido por sufragio universal, directo y secreto, a través de las merindades históricas, con arreglo a criterios de representación proporcional.

2.º El texto ratificado por el Parlamento Foral fue aprobado por el Consejo de Ministros como Proyecto de Ley Orgánica y remitido al Congreso de los Diputados.

3.º Una vez que el texto entró en la Cámara Baja no se remitió a la Comisión Constitucional, sino que el Proyecto de Ley fue tramitado en *lectura única* (19). El texto fue aprobado por el Congreso de los Diputados el 30 de junio de 1982 (20).

4.º Idéntica tramitación llevó el Proyecto de Ley Orgánica a su paso por el Senado. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 129 del Reglamento del Senado, el texto fue tramitado asimismo en *lectura única* (21).

---

(18) El detalle procedimental en la exposición se explica en función de su deslinde con el procedimiento estatutario.

(19) El artículo 150 del Reglamento Definitivo del Congreso dispone que, cuando la naturaleza del proyecto de ley... o su simplicidad lo permita, el Pleno de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en *lectura única*.

Adoptado tal acuerdo, se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación.

Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado y se remitirá al Senado. En caso contrario, quedará rechazado.

A efectos de lo dispuesto en el número 2 del artículo 150, véase «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados» número 246, correspondiente a la sesión celebrada el 9 de junio de 1982.

(20) *Vid.* «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados» número 255.

(21) El artículo 129 del Reglamento del Senado, aprobado el día 28 de mayo de 1982, establece:

1. Cuando la naturaleza de un Proyecto o de una Proposición de Ley, remitidos por el Congreso de los Diputados, lo aconseje, o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en *lectura única*.

2. A tal efecto, se procederá a su debate de totalidad, en el que los turnos a favor y en contra serán de quince minutos, y tras ellos los Grupos Parlamentarios podrán fijar su posición en intervenciones que no excedan de diez minutos.

3. Antes de su debate en el Pleno, y dentro del plazo señalado por la Mesa de la Cámara, podrán presentarse únicamente propuestas de veto, cuya tramitación se realizará conforme a las normas establecidas en el artículo 121 de este Reglamento. Caso de ser aprobada alguna de ellas, el presidente del Senado dará por concluido el debate sobre el proyecto afectado y lo comunicará al presidente

5.º El texto fue sancionado y promulgado por S. M. el Rey y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de fecha 16 de agosto de 1982, coincidiendo en cuanto a la fecha de publicación con la de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841.

Esta anécdota de coincidencia de calendario nos da pie a abordar la segunda cuestión antes planteada acerca de la naturaleza de esta ley, en relación con el polémico tema de las leyes paccionadas.

Un sector autorizado de la doctrina administrativa se había manifestado contrario a admitir tal categoría de leyes, afirmando categóricamente: «No existe en resolución la pretendida categoría de las leyes paccionadas (22).

Posteriormente, estos mismos prestigiosos autores, tras la tramitación de los primeros estatutos de autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución, han modificado parcialmente su opinión (23), ya que, si bien afirman que los estatutos de autonomía son siempre leyes estatales, su procedimiento singular de elaboración, tramitación y reforma le dan un cierto carácter de acto complejo.

En mi opinión, y circunscribiéndonos a la naturaleza de la ley comentada, hay que hacer constar:

a) Que el examen de su elaboración, tramitación y aprobación nos indica que estamos en presencia de un procedimiento especial y singularizado en función de la materia regulada, que es la actualización de los derechos históricos de Navarra, y, a mi entender, aquí la cuestión de fondo no es posible deslindarla de la cuestión procedimental. Dicho en otros términos, la vía a la autonomía de Navarra, distinta a la vía estatutaria, tiene su razón de ser en los derechos históricos de la hoy Comunidad Foral de Navarra, y ese respeto histórico es el que determina el procedimiento singular que antes se ha expuesto, que no es sino la expresión del PACTO político.

---

del Gobierno y del Congreso de los Diputados, trasladándose el texto de la propuesta.

4. En el caso de que el Proyecto o Proposición de que se trate no sea aprobado por el Senado o no alcance la mayoría exigida según la naturaleza del proyecto, se considerará rechazado por la Cámara, comunicándolo así el presidente del Senado al Congreso de los Diputados, a los efectos correspondientes.

(22) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. RAMÓN FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid, 1974, pp. 102-105.

(23) Vid. *op. cit.* 3.ª edición, Madrid, 1979, pp. 284 y 285. Sobre una pretendida interpretación «foralista» de los estatutos, Vid., asimismo, el artículo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La primacía normativa del título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149 de la Constitución*, en «REDA» número 33, pp. 278 y siguientes.

b) Ello nos lleva indubitablemente a traer a colación aquí la tesis de la naturaleza de la ley como expresión del pacto (24).

Que ha existido un pacto político es una realidad palmaria. El examen de los textos normativos aprobados por el Parlamento Foral de Navarra, el seguimiento de las negociaciones, arrojan luz sobre la afirmación realizada.

Sería querer cerrar los ojos a la realidad, negar que ha existido una negociación y un pacto político. Pacto laborioso —como lo demuestra la duración en el tiempo de las negociaciones—, pero pacto que trae causa histórica y que encuentra su acomodo en el nuevo estado diseñado por la Constitución de 1978.

Tales afirmaciones son hoy incontestables a la luz de los textos normativos. Así, la Exposición de Motivos de la ley comentada dispone:

«Dada la naturaleza y alcance del mejoramiento acordada entre ambas representaciones, resulta constitucionalmente necesario que el gobierno, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, proclame el Pacto con el rango y carácter de proyecto de Ley Orgánica», y de la dicción literal del artículo 71 de la LORAFNA, que establece:

«Dada la naturaleza jurídica del régimen foral, el mejoramiento al que se refiere la presente Ley Orgánica es *inmodificable unilateralmente*.»

A la vista de lo expuesto, puede concluirse:

Que ha existido un *pacto político* entre las representaciones de Navarra y del Estado, tal como dispone expresamente el preámbulo de la Ley y corrobora el artículo 71 de la misma, y que dicho pacto se ha incorporado al ordenamiento jurídico mediante el instrumento legal adecuado.

---

(24) Vid. sobre este tema JAIMÉ I. DEL BURGO: *Origen y fundamento*, op cit., pp. 501 y ss.

IV. EL SISTEMA DE COMPETENCIAS EN LA LEY ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA

A) *Techo competencial con arreglo al principio de «unidad constitucional».*

Es un capítulo de la Historia de España, bien conocido, que por el artículo 1.º del Convenio de Vergara (25), el capitán general de las tropas isabelinas, don Baldomero Espartero, manifestó su compromiso de «recomendar con interés al Gobierno el cumplimiento de su oferta de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los fueros».

Fruto de ello fue la Ley de Confirmación de Fueros de 25 de octubre de 1839. Dicha ley, reducida en su articulado, pero enormemente fecunda en cuanto a sus resultados, fue el instrumento jurídico que permitió a Navarra dos años más tarde, en 1841, la acomodación del antiguo Reino de Navarra y de sus instituciones a la nueva situación constitucional (26).

Importa detenerse, al objeto de nuestro estudio, en el artículo 1.º de la referida ley y concretamente en su apostilla final.

«Art. 1.º: Se confirman los fueros de las provincias Vascongadas y Navarra, *sin perjuicio de la unidad constitucional.*»

Las no pocas vicisitudes que tuvo la ley confirmatoria de Fueros en su paso por el Congreso y el Senado, han sido estudiadas en profundidad por DEL BURGO y RODRÍGUEZ GARRAZA, y no vamos a detenernos en ella, pero si nos interesa la definición que en la sesión celebrada en el Senado el 19 de octubre de 1839, el ministro de Gracia y Justicia, a la sazón, don Lorenzo Arrazaola, perfiló al hilo de su intervención en nombre del Gobierno.

A la pregunta formulada por él mismo, qué es unidad constitucional, respondió:

(25) Vid. J. MIGUEL DE AZAOLA: *Vasconia y su destino*, Madrid, 1976, tomo II, página 281..., «que cuando, en una campa vecina a la villa guipuzcoana de Vergara, Espartero dio a Maroto el simbólico y tan celebrado abrazo, prometió a los soldados allí congregados que sería el primero en desenvainar su espada para defender los fueros, si éstos fueran atacados».

(26) Vid., entre otros, RODRIGO RODRÍGUEZ GARRAZA: *Navarra, op. cit.*, Pamplona, 1968, pp. 370 y ss., y JAIME IGNACIO DEL BURGO: *Origen y Fundamento, op. cit.*, Pamplona, 1968, pp. 338 y ss.

«En el orden físico, en el moral, en el orden civil, en el político, la unidad de una cosa se salva en los principios que la constituyen, en los grandes vínculos, en las grandes formas características y de ninguna manera en los pequeños detalles.» Yo —prosiguió— salvo la unidad constitucional en los grandes vínculos, en las grandes formas, y creo que se salva *la unidad constitucional* habiendo un solo Rey constitucional para todas las provincias, un mismo *poder legislativo*, una *representación nacional* común» (27).

«Habrá una Reina y será constitucional, única para todos los españoles; habrá unas Cortes, un poder supremo legislativo para todos los españoles. He aquí, salvada en sus grandes fundamentos, en los Principios radicales, en las grandes formas, la unidad constitucional» (28).

La definición transcrita inserta en un molde constitucional, cual era el de la Constitución de 1837, que se sustentaba en los principios uniformistas en cuanto tributaria que era de la Constitución de 1812, en lo relativo a la organización del Estado, entre otros temas, no puede ser la misma que en el marco de la constitución de 1978, que tal como afirma el preámbulo de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra «afirma principios democráticos, pluralistas y *autonómicos*», y por ello es necesario interpretar lo que es «Unidad Constitucional», en un sentido dinámico y convenir con ARRAZAOLA que hoy, en 1982, la unidad constitucional se salva en un solo Rey constitucional para todos los españoles, pero no en un único poder legislativo, ya que en la labor legislativa colaboran hoy los entes inmediatamente inferiores al Estado, como son las Comunidades Autónomas, y en nuestro caso la Comunidad Foral de Navarra.

Llegados a este punto cabría preguntarse el porqué de lo hasta aquí expuesto. La respuesta no puede ser otra que la necesidad de contemplar la expresión «unidad constitucional» desde su vertiente histórica y desde su perfil actual a efectos de delimitar el *techo competencial* de la vía a la autonomía de Navarra por el procedimiento

(27) «Diario de Sesiones de las Cortes». Senado, 19 de octubre de 1839, número 17, p. 169.

(28) «Diario de Sesiones de las Cortes». Senado, 19 de octubre de 1839, número 17, p. 169.

previsto en el párrafo primero de la disposición adicional 1.<sup>a</sup> de la Constitución.

De los procedimientos previstos en el texto constitucional para acceder a la autonomía que el artículo 2.<sup>o</sup> del mismo garantiza, conocemos de cada uno de ellos su techo competencial; así, la llamada *vía lenta* de la autonomía posibilita la asunción de las competencias contempladas en el artículo 148 más aquellas que *ex artículo* 150.1 o 150.2 pueden ser atribuidas, transferidas o delegadas a las Comunidades Autónomas. A ello podría añadirse el juego de la cláusula del artículo 149.3 en cuanto a competencias que no hayan sido atribuidas expresamente al Estado por la Constitución; a su vez, para las nacionalidades o regiones que sigan la *vía rápida* prevista en el artículo 151 de la Constitución y *disposición transitoria* 2.<sup>a</sup>, el esquema se repite, a excepción, claro está, del ámbito competencial, ya que los estatutos promulgados por esta vía —País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía— tienen un mayor techo competencial, al haber asumido, en virtud de lo dispuesto en el artículo 148.2, mayores competencias en el marco establecido en el 149.1 de nuestra Carta Magna.

Lo indicado hasta aquí resulta pacífico, pero a efectos de delimitar primero, y de examinar después el sistema competencial de la Comunidad Foral de Navarra, es necesario abordar el importante tema de su techo competencial.

¿Qué nivel de competencias asume la Comunidad Foral de Navarra a virtud de lo dispuesto en la LORAFNA? ¿Es acaso similar al techo competencial de las Comunidades Autónomas constituidas al amparo de lo dispuesto en el artículo 143 de la Constitución o, por el contrario, se corresponde con el nivel de competencias asumidas por los estatutos tramitados por la vía del artículo 151 de la Constitución?

A efectos de dar respuesta a las cuestiones planteadas, es necesario analizar el contenido y alcance de la LORAFNA. En este sentido, el artículo 2.<sup>o</sup> de la misma dispone:

- 1. *Los derechos originarios e históricos* de la Comunidad Foral de Navarra serán 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

## REGIMEN FORAL DE NAVARRA

Orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo 1.º de su disposición adicional 1.ª» (29).

A continuación del número 1 del artículo 2.º transcrito, el número 2 del mismo precepto establece:

«2. Lo dispuesto en el apartado anterior no afectará a las instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la *unidad constitucional*.»

Congruentemente con la declaración formulada en el artículo 2.º de la LORAFNA, que es el marco que contiene la explicitación de los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral, el artículo 3.º de la ley expresa:

«De acuerdo con la naturaleza del régimen foral, su mejoramiento, en los términos de la presente Ley Orgánica, tiene por objeto:

1. *Integrar* en el régimen foral de Navarra todas aquellas facultades y competencias *compatibles* con la unidad constitucional.

3. *Garantizar* todas aquellas facultades y competencias propias del régimen foral de Navarra.»

De los preceptos anteriormente citados, interpretados armónicamente, se desprende:

1.º Que la Comunidad Foral de Navarra tiene garantizadas por determinación expresa del artículo 3.º 3, todas aquellas facultades y competencias *propias* del régimen foral.

No voy a hacer una enumeración de cada uno de los sectores en los que Navarra ostenta competencias en virtud de su tradicional régimen foral, cuestión que nos llevaría demasiado lejos y no es el objeto del presente trabajo, pero sí cabe indicar que será un dato a considerar y, por lo tanto, a tener en cuenta a efectos de interpretación del desarrollo legislativo de la presente ley.

Así, *verbigracia*, el artículo 49.1 dispone que, en virtud de su régimen foral, corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre una serie de materias: funcionarios públicos, régimen jurídico de la Diputación Foral, ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se

---

(29) No tienen sentido, por erróneas, las afirmaciones de M.ª CRUZ MINA: *Fue-ros y revolución liberal en Navarra*, Madrid, 1982, p. 223.

desarrolle íntegramente en territorio foral, etc., pero, a su vez, el número 3 del mencionado precepto establece:

«En todo caso, en las materias a que se refieren los apartados anteriores —entre los que se encuentra *carreteras y caminos*—..., Navarra conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta» (30).

2.º Que se integran en el Régimen Foral todas aquellas facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional.

He aquí el concepto básico que constituye el punto de arranque del sistema competencial de la Comunidad Foral de Navarra.

«Integrar», dice el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa «Completar uno un todo con las partes que faltaban».

A estos efectos no es baladí afirmar que mientras todos los estatutos promulgados hasta la fecha en que se escriben estas líneas (31) hacen referencia a que con el Estatuto, que es su norma institucional básica, «se constituyen en Comunidad Autónoma»; Navarra *constituye* ya una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias (art. 1.º de la ley).

Integrar en una todas aquellas facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional.

La cuestión relativa al techo competencial hay que referirla al concepto que aquí es nuclear de «unidad constitucional». Ya se han expuesto anteriormente los antecedentes históricos del mismo y que nos situaban el principio como un concepto jurídico indeterminado que debe ser interpretado en un *sentido dinámico* en relación con el contexto jurídico-político que le sirve de fundamento.

El principio de unidad constitucional en el campo competencial deberá ser interpretado en el sentido de que todo aquello que no sea

---

(30) Vid. disposición final 4.ª de la Ley 51/1974, de carreteras, de 19 de diciembre, y el artículo 2.º del Decreto 2875/1975, de 31 de octubre, que regula la adaptación de la ley 51/1974 a Navarra y Alava, así como disposición final 5.ª de la ley 8/1972, de 10 de mayo, sobre construcción, conservación y explotación de las autopistas en régimen de concesión. Disposiciones todas ellas que reconocen facultades y competencias a Navarra que actualmente ostenta.

(31) País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, Valencia, La Rioja, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha.

*esencial* al Estado, es decir, que éste no haya reservado para sí en la nueva distribución del poder que opera la Constitución de 1978, puede ser integrado en el Régimen Foral de Navarra.

Ello explica, como se dirá más adelante, con ocasión del examen del título II de la ley que comentamos —Facultades y Competencias de Navarra—, que además de asumir las competencias a que se refiere el artículo 148, entre en el ámbito del artículo 149 integrando todas aquellas competencias que las Comunidades Autónomas constituidas, al amparo del artículo 151 de la Constitución, han reservado como propias.

De una manera gráfica y a modo de resumen, se puede concluir que la Comunidad Foral de Navarra ha visto *garantizadas* por la LORAFNA sus competencias históricas; *integradas* en su régimen foral las competencias que *ex* artículo 148 y 149 han asumido las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 151 de la Constitución; *posibilitadas*, por efectos de una interpretación dinámica del concepto de unidad constitucional, la atribución, delegación o transferencia de todas las facultades y competencias que la legislación del Estado atribuye, delegue o transfiera a las Comunidades Autónomas o Provincias. Dicho en otros términos, competencias que podríamos denominar *históricas* [art. 2.1.º, en relación con el art. 39.1 a)], las *institucionales* [art. 3.º 1, en relación con el 39.1, b)], y las *extrainsitucionales* [art. 3.º 1, en relación con el art. 39.1 c) y 39.2].

Lo hasta aquí expuesto debe entenderse sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional 1.ª de la LORAFNA.

«La aceptación del régimen establecido en la presente Ley Orgánica no implica renuncia a cualesquiera otros derechos originados 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», es decir, mediante PACTO.

En respuesta a la pregunta que antes nos hicimos, cabe indicar que, el techo competencial de la Comunidad Foral de Navarra no es *similar* al nivel de competencias correspondiente a una Comunidad Autónoma constituida al amparo de lo dispuesto en el artículo 143, ya que le supera, ni se *identifica* plenamente con el *criterium* competencial correspondiente a un estatuto tramitado por la vía del artículo 151 de la Constitución, si bien se le aproxima, y ello en función de la vía de los derechos históricos que en este tema también singularizan a Navarra.

## B) *Facultades y competencias de Navarra*

Como se ha expuesto anteriormente, conforme a lo que dispone el artículo 2.º de la LORAFNA y establece el artículo 39 de la misma, a Navarra corresponden tres tipos o clases de competencias: a) Competencias históricas; b) *Competencias* institucionales; c) Competencias extrainstitucionales.

### a) *Competencias históricas*

Hacen referencia a todas aquellas facultades (32) y competencias que Navarra, a través de sus órganos, ejerce al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 1841 y disposiciones complementarias (artículo 39.1 a)1).

### b) *Competencias institucionales*

Que son todas aquellas facultades y competencias que expresamente se le integran por la presente ley.

Cabe diferenciar en este segundo tipo de competencias entre *competencias exclusivas* de Navarra, que, a su vez, pueden distinguirse entre competencias que se dicen exclusivas en virtud de lo dispuesto en los artículos 44, 48 y 58 y competencias que son exclusivas en virtud de su régimen foral, así artículos 45, 46, 49 y 50; *competencias de desarrollo legislativo* y ejecución de la legislación básica del Estado, artículos 50.2, 53, 54, 55 y 57, y *competencias de ejecución* de la legislación del Estado, artículo 58.

### c) *Competencias extrainstitucionales*

Son aquellas que pueden ser contempladas desde una doble vertiente, es decir, ya sea las competencias que la legislación del Estado

---

(32) El término *facultad* se utiliza aquí en sentido poco riguroso, ya que desde una perspectiva singularizada, siguiendo el concepto acuñado por ROVARSÍ MONACO (adoptado por J. SALAS en «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva territorial», en la obra colectiva *Descentralización administrativa y organización política*, tomo II), entendemos por competencia la titularidad de una potestad o función pública sobre una materia por un determinado ente público; el término *facultad* no es concepto análogo a competencia, sino que aquélla es elemento de ésta.

atribuye, transfiera o delegue, con carácter general, a las Comunidades Autónomas o provincias, ya sea todas aquellas facultades y competencias que no estando comprendidas en las anteriores, a iniciativa de la Diputación, sean transferidas, atribuidas o delegadas a Navarra.

Dado que, como ya se ha indicado, no es objeto del presente trabajo el estudio, delimitación y alcance de las competencias que Navarra ostenta al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 1841 y disposiciones complementarias—las que hemos denominado competencias históricas—ni pueden ser objeto de estudio, desde la perspectiva aquí analizada, las llamadas competencias extrainstitucionales, ya que son todavía hoy una previsión legal, nuestro estudio se centrará en aquellas facultades que se integran a Navarra por la LORAFNA.

### C) *Tipología de las denominadas competencias institucionales*

En el proceso de integración de competencias que se opera en Navarra a través de la LORAFNA, se ha seguido con ciertas variaciones el modelo de distribución competencial plasmado en los primeros estatutos de autonomía, en especial del País Vasco y de Cataluña.

Los artículos 44-58, ambos inclusive, del capítulo II de la Ley que se comenta, contemplan tres tipos de competencias. Aquellas cuya titularidad corresponde en exclusiva a Navarra; aquellas otras por las que corresponde a Navarra el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado, y, por último, las denominadas competencias de ejecución.

Cabe aquí indicar que a cada una de estas calidades competenciales le corresponden unas *potestades* determinadas. Así, en relación con las competencias cuya *titularidad exclusiva* corresponde a Navarra, la Comunidad Foral dispone de las potestades legislativa, reglamentaria y de administración (art. 40.1). En aquellas materias en las que Navarra ostenta el *desarrollo legislativo* de la legislación básica del Estado se ordenan potestades de desarrollo legislativo, reglamentario y de administración (art. 41.1).

Finalmente, a las competencias de *ejecución* le corresponden la potestad reglamentaria para la organización de sus propios servicios, de administración y revisora en vía administrativa (art. 42.1).

De esta suerte de potestades que corresponden a la tipología competencial antes enunciada, cabe observar que supone un intento de

clarificación respecto a lo dispuesto en algunos estatutos de autonomía promulgados *ex* artículo 151 de la Constitución (33).

El criterium de clasificación competencial correspondiente a la Comunidad Foral en cuanto mantiene el modelo antes expuesto, plantea una serie de cuestiones que han sido ya, algunas de ellas, abordadas por la doctrina, en torno a la bondad o no del criterio competencial seguido.

Dos son aquí las cuestiones que nos interesan:

- 1.º El carácter de *exclusividad* que para ciertas materias los artículos 44, 48, 49, 50 y 56 reservan para Navarra.
- 2.º El análisis de las competencias de desarrollo legislativo y su *diferenciación* de las competencias exclusivas.

1.º La LORAFNA, como ya se ha indicado, ha incorporado a la misma la técnica de atribución de competencias exclusivas ejercidas por los estatutos de autonomía especiales, consistente en asumir como competencias de titularidad exclusiva aquellas competencias que el artículo 148 de la Constitución posibilita, ampliados dentro del marco establecido en el artículo 149 de la misma.

A esta técnica de asunción de competencias a las que se adjetiva de exclusivas y que han sido tildadas de «equivocas» por el Tribunal Constitucional (sentencias del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1981 y 8 de febrero de 1982), hay que añadir el *plus* de que en la LORAFNA se contemplan competencias de titularidad exclusiva de doble vertiente. Las que refuerzan el carácter de competencias exclusivas en función de la virtualidad del Régimen Foral de Navarra (artículos 49 y 50) y aquellas otras que no lo invocan (arts. 44, 48 y 56). Ello nos obliga a examinar en primer lugar el concepto de competencia exclusiva. Dicho concepto ha sido ya estudiado por diversos autores (34) al hilo de la interpretación del régimen de distribución de competencias de los primeros estatutos de autonomía.

(33) *Vid.* las consideraciones de J. SALAS en torno a la interpretación del artículo 25.2 del Estatuto de Cataluña en *Los poderes normativos de la Generalitat de Catalunya* «REVL» núm. 205, pp. 16 y ss. *Vid.*, asimismo, el artículo 20.4 del Estatuto del País Vasco que adolece de los mismos defectos que el referido precepto del Estatuto Catalán.

(34) Así el profesor SALAS en *Los poderes normativos...* citado, pp. 17 y ss., ha expuesto que el concepto de competencia exclusiva no es incompatible con el concepto de competencia compartida, ya que lo relevante para que una competencia pueda considerarse exclusiva no es que se proyecte sobre toda una materia, sino que en la medida en que se haya atribuido a un ente estén excluidos de su titularidad todos los demás. Pero entendiéndose bien que la titularidad en cues-

Dicho examen nos revela, en primer lugar, que el concepto de competencia exclusiva no es sinónimo de competencia separada, y ello porque tanto en los estatutos citados como en la LORAFNA, el concepto de competencia exclusiva no es incompatible con el de compartida o concurrente. Bástenos esto de momento para indicar que en los preceptos que atribuyen a Navarra competencias como exclusivas hay que proceder a realizar un deslinde, ya que junto a competencias que pudiéramos llamar separadas existen otras, y no son pocas, que ya sea porque se refieren a un sector o parcela de una misma materia, ya fuera porque forman parte de un complejo procedimental de potestades públicas, son competencias compartidas o concurrentes.

Y este esquema es válido tanto para los preceptos que atribuyen competencias exclusivas invocando la virtualidad del régimen foral, como para aquellos otros que no lo invocan, encontrando su explicación en que ambas clases de preceptos salvan la competencia del Estado bajo las fórmulas de: «sin perjuicio de las facultades», «conforme a la legislación general», «de acuerdo con los principios básicos», etc.

Lo hasta aquí expuesto es importante ya que supone admitir que no en todos los supuestos que contemplan los artículos 44, 48, 49, 50 y 56 estamos en presencia de competencias de titularidad exclusiva, y esta circunstancia incide en tres órdenes de supuestos, tal como ha puesto de manifiesto SALAS (35), contemplados en la LORAFNA. En primer

---

tión puede referirse bien a una parcela o sector de la entera materia —distribución horizontal—, bien a una fase o momento de un procedimiento simple o a un procedimiento específico dentro de un complejo procedimental de actualización de las potestades públicas sobre aquéllas (distribución vertical o en clave procedimental).

A su vez, el profesor MUÑOZ MACHADO, en *La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias*, en «Revista del Departamento de Derecho Político», UNED núm. 5, ha escrito que, para que una competencia pueda calificarse como exclusiva, pueden utilizarse básicamente dos criterios: según el primero, la competencia es exclusiva cuando el ente que la ostenta dispone totalmente de la materia de que se trate, pudiendo ejercer sobre ella toda suerte de potestades legislativas o específicas; según el segundo criterio, una competencia puede considerarse exclusiva cuando el ente que la tiene atribuida puede utilizar sobre ellas todas las potestades de una determinada calidad. Fuera de las dos fórmulas dichas, cuando dos entes ostenten una competencia de idéntica naturaleza sobre una misma materia, las competencias han de calificarse de compartidas o concurrentes.

*Vid.*, asimismo, el artículo del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, *La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema Autonómico*, en el número 5 de la «Revista Española de Derecho Constitucional», pp. 71 y ss., donde se formula la tesis de que «la calificación de exclusividad de una competencia estatal supone, el carácter necesario, permanente e intangible de la titularidad de la misma en el Estado, así como los distintos grados de exclusividad que se establecen en la lista del artículo 149.1».

(35) *Vid.* SALAS, *op. cit.*, p. 18.

lugar, el artículo 40.3 dispone que el derecho navarro en las materias de competencias exclusivas de la Comunidad Foral será aplicable con *preferencia* a cualquier otro. Si no todas las competencias son conceptualmente exclusivas la regla del referido precepto se verá sustituida por la cláusula del artículo 149.3. En segundo lugar porque la competencia para conocer de los actos dictados por la Administración Foral corresponderá en el orden contencioso-administrativo en todas las instancias y grados a los *órganos jurisdiccionales radicados en Navarra*.

Si bien cabe indicar que el precepto comentado no se refiere expresamente a los actos dictados en el ejercicio de competencias exclusivas, es sostenible que se refieran a ella, ya que es en función de esa exclusividad por la que se agotan todas las instancias y grados en los órganos jurisdiccionales radicados en Navarra, aunque habrá que estar, en todo caso, a lo que la futura Ley Orgánica del Poder Judicial disponga.

Finalmente, incidirá en el régimen de *convenios* para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materia de competencia exclusiva de la Comunidad Foral, y ello porque el régimen de aprobación de aquéllos es distinto del de los llamados acuerdos de cooperación (36).

A modo de resumen del régimen de las competencias exclusivas en la LORAFNA puede indicarse:

1. De ciertas materias incluidas en los artículos 44 (apartados 2, 3, 5, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22), 48, 49 (apartados 1.a, 1.c, 1.f, 1.g, 1.h) y 50 (apartados 1.b, 1.c) puede predicarse que estamos en presencia de competencias exclusivas entendidas éstas como *separadas*.

2. De las competencias no enumeradas explícitamente en el apartado anterior, puede aseverarse que no estamos en presencia de competencias *separadas*, sino de competencias *compartidas*.

Ya sea aplicando el esquema de SALAS, según el cual habría una distribución horizontal por sectores o parcelas dentro de una misma

---

(36) Sobre el régimen de Convenios, véanse, entre otros, los trabajos de A. PÉREZ MORENO, «Solidaridad y Convenios entre Comunidades Autónomas», en el volumen colectivo *Comunidades Autónomas*, Sevilla, 1980, y A. MENÉNDEZ REXACH, *Los Convenios entre Comunidades Autónomas; Comentario al artículo 145.2 de la Constitución*, Madrid, 1982.

Los convenios relativos a la prestación y gestión de servicios propios correspondientes a competencias exclusivas de la Comunidad Foral entran en vigor a los treinta días de su comunicación a las Cortes Generales. El régimen de los acuerdos de cooperación requiere la previa *autorización* de las Cortes Generales de conformidad con lo previsto en el artículo 138 del Reglamento del Senado y 168.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

materia, o bien una distribución vertical de competencias exclusivas entre el Estado y Navarra, distribución vertical que permite al Estado dictar la legislación básica, marco o de principio sobre la materia de que se trate y a Navarra la legislación de desarrollo de la misma, o el de MUÑOZ MACHADO, en el sentido de que competencias de idéntica naturaleza sobre una misma materia son compartidas, lo cierto es que el Tribunal Constitucional, en la Sentencia de 21 de enero de 1982 (*Conflicto positivo de competencias sobre las Cajas de Ahorro vascas*), ha establecido que «si bien es cierto que el artículo 10.25 del EPV (37) otorga competencias exclusivas a la Comunidad en la planificación de la actividad económica del País Vasco, también lo es que ese mismo precepto enmarca la citada competencia dentro del respeto (de acuerdo con) a la ordenación general de la economía, y como el Estado tiene competencia exclusiva precisamente para la «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1, 13), es claro que ambas competencias exclusivas *están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes* (38), de modo tal que la prioridad vertical corresponde en materia de coordinación de la planificación de la actividad económica del Estado en todo el ámbito nacional y después, con la obligación de someterse a aquella coordinación, ha de situarse la correspondiente competencia en la esfera comunitaria de los órganos estatutarios del País Vasco. Por consiguiente, en la medida en que la fijación del orden de prioridad controvertido afecta potencialmente a la planificación de la actividad económica, ha de insertarse por su carácter básico y general en las competencias estatales del artículo 149.1, 13 de la CE y no en los del artículo 10.25 del EV».

La doctrina vertida en el Fundamento 5.º de la referida Sentencia del Tribunal Constitucional nos sirve de criterio interpretativo a la hora de analizar el sistema de competencias de la LORAFNA.

De tal forma que puede expresarse, sin ambages, que en todos los supuestos del artículo 44,56 (en su totalidad), 49 y 50 allí donde bajo el rótulo de exclusivo se salva la competencia del Estado, estamos en presencia de competencias compartidas.

---

(37) Artículo 10.25. La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencias exclusivas en las siguientes materias: 25. Promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía.

(38) *Vid.* sobre la previsible participación de las Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias exclusivas del Estado, las consideraciones de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en *La significación de las competencias*, op. cit., p. 38.

2.º La LORAFNA dedica los artículos 50.2, 53, 54, 55 y 57 a las llamadas competencias de desarrollo legislativas y ejecución de la legislación básica del Estado. Como ya se ha expuesto a tal calidad competencial le corresponden una serie de potestades que ya han sido referidas (art. 41.1).

Dichas competencias de calidad, sin duda alguna *normativa*, se caracterizan porque la legislación de detalle debe ejercitarse de conformidad con normas básicas que dicte el Estado.

Si examinamos brevemente la materia a que estas competencias se refieren, observamos que hacen relación a:

- Montes propiedad de los particulares.
- Sanidad interior, higiene y Seguridad Social.
- Radiodifusión, televisión y prensa.
- Sistema de responsabilidad de las administraciones públicas.
- Expropiación forzosa.
- Medio ambiente.
- Ordenación del crédito, Banca y seguros.
- Régimen minero y energético.

La problemática jurídica de más enjundia que se plantea en torno a las competencias de desarrollo legislativo es la siguiente: ¿Qué diferencia cualitativa existe entre las competencias exclusivas que enumera la LORAFNA, pero que salvan la competencia estatal a través de fórmulas como: «sin perjuicio de», «de acuerdo con» y las competencias propiamente establecidas como de desarrollo legislativo?

El examen de los artículos 40.1 y 2 y 41.1 y 2 nos induce, *prima facie*, a considerar que las diferencias cualitativas no pueden ser muy ostensibles.

Veámoslo, el artículo 41, apartados 1 y 2, dispone que en el supuesto de competencias exclusivas de Navarra las potestades que corresponden a las mismas deben ejercitarse en los términos previstos en la presente ley y *en la legislación del Estado* a la que la misma hace referencia.

A su vez, el artículo 41, apartados 1 y 2, establece que en las materias en las que a Navarra corresponde el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado, las potestades de desarrollo legislativo, es decir, las normativas, deberán ejercitarse de conformidad con las normas básicas que dicte el Estado.

¿Es posible distinguir entre las locuciones «legislación del Estado a la que la misma hace referencia» y «normas básicas que dicte el Estado»?

La respuesta no puede ser positiva, ya que si examinamos la legislación del Estado a la que las llamadas competencias exclusivas hacen referencia, observamos que se refieren asimismo a la legislación básica del Estado (art. 44.6), de acuerdo con los principios básicos (artículo 44.24), etc., si bien notamos también que, en ocasiones, las referencias son a la legislación general del Estado (art. 44, núm. 23.26) o como en el número 28 del artículo 44 a la legislación mercantil. Se puede, pues, afirmar que las diferencias cualitativas entre las leyes que *emanen* del Parlamento de Navarra en ejercicio de un tipo u otro de competencia no van a ser *cualitativamente* distintas.

Sobre la cuestión analizada ha tenido ya ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional a propósito del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Generalidad de Cataluña de medidas urgentes sobre la función pública en la Sentencia de 8 de febrero de 1982, cuando afirma que: «como consecuencia del sentido equívoco del adjetivo exclusivo, resulta aventurado cualquier razonamiento que, como el del presente caso, intente arrancar de la diferencia existente entre una competencia atribuida con carácter exclusivo, sin perjuicio de la legislación básica que corresponde al Estado, y una competencia para legislar y ejecutar que debe ejercerse en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca. Estas diferencias de dicción autorizan a entender, entre otras consecuencias, que cuando se utiliza esta segunda fórmula se intente sujetar más estrechamente la competencia legislativa comunitaria al marco de la legislación básica del Estado.»

Sin embargo, mientras el Tribunal Constitucional no matice más esa «estrecha sujeción» al marco de la legislación básica del Estado, las diferencias serán, en muchos casos, *imperceptibles*.

De todo lo expuesto hasta este momento se puede, a modo de resumen, concluir:

1. Que el concepto de competencia exclusiva entendida como competencia separada no puede predicarse de todos y cada uno de los preceptos de la LORAFNA que atribuyen titularidad exclusiva a la Comunidad Foral de Navarra.
2. Que, a tenor de la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982, cuando una competencia

atribuida como exclusiva de la Comunidad Foral se enmarque en el respeto a la legislación básica del Estado, estamos objetiva y necesariamente en presencia de competencias compartidas.

3. Que, de una atenta lectura de los artículos 41 y 42 se desprende que no existen diferencias notables —a no ser la de una más estrecha sujeción al marco de la legislación básica del Estado (Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de febrero de 1982)— entre las leyes que emanen del Parlamento de Navarra en virtud de las llamadas competencias exclusivas y las leyes que desarrollen legislativamente las normas básicas que dicte el Estado.

D) *Examen de algunas competencias históricas objeto de atención por su reconocimiento en la LORAFNA*

El presente epígrafe tiene por objeto, como la rúbrica del mismo indica, analizar también con brevedad aquellas competencias de carácter normativo que son reconocidas por la LORAFNA en atención a su virtualidad en el régimen foral de Navarra.

Es esta la causa y no otra del carácter selectivo de las competencias examinadas, a saber: actividad tributaria y financiera, Administración Local, Sanidad y Policía Foral.

1. *Actividad tributaria y financiera*

a) *El sistema tradicional de convenio. Los convenios con el Estado*

La base sexta de las de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral disponía que «la actividad financiera y tributaria de Navarra se regulará por el sistema tradicional del convenio económico».

El artículo 45.1, 2 de la LORAFNA reprodujo en este punto el criterio mantenido en las referidas bases, que fueron objeto de negociación con el Gobierno de la nación (39).

Una de las peculiaridades del régimen Foral de Navarra ahora reconocido por la Ley Orgánica es que la actividad tributaria y financiera del mismo se regula por el sistema de Convenio (40).

---

(39) Sistema tradicional de Convenio que había sido consagrado en la disposición adicional 2.<sup>a</sup> de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

(40) Sobre el régimen de Convenio Económico y los sucesivos Convenios de Navarra con el Estado, *vid.* el libro de Jaime I. DEL BURGO: *Régimen Fiscal de Navarra. Los Convenios Económicos*. Pamplona, 1972, y el artículo de T. R. FERNÁNDEZ.

Sistema tradicional de Convenio que tiene su origen histórico en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, cuyo artículo 25 dispone que:

«Navarra pagará, además de los impuestos antes expresados —rentas de tabaco, impuesto de la sal, estancos de la pólvora y el azufre y rentas provinciales y derechos de puertos—, por única contribución directa, la cantidad de un millón ochocientos mil reales anuales. Se abonarán a su Diputación provincial trescientos cincuenta mil reales, de los expresados, un millón ochocientos mil, por gastos de recaudación y quiebras que queden a su cargo.»

Desde esa fecha histórica, los acuerdos para acomodar el cupo contributivo, primero, y para regular la actividad tributaria y financiera, después, se ha formalizado en convenios llamados económicos, que fueron suscritos en 1877, 1927, 1941 y 1969, respectivamente.

El primero de ellos, denominado Tejada de Valdosera (41) y que fue sancionado por Real Decreto de 14 de febrero de 1877, actualizó el cupo contributivo elevando a dos millones de pesetas la cantidad aportada por Navarra a las cargas generales de la Nación.

Cronológicamente le sigue el Convenio de 1927, aprobado por Real Decreto-ley de 15 de agosto de 1927, y que aportó la novedad respecto al anterior, en que no se reducía a fijar la actualización del cupo contributivo, que se elevó a seis millones de pesetas, sino que se regulaba toda la actividad fiscal de la Diputación y sus relaciones con el Estado.

La reforma tributaria de 1940 planteó la necesidad de actualizar y aumentar el cupo contributivo; fruto de esa necesidad fue el Convenio de 1941 aprobado por Ley el 8 de diciembre de ese mismo año.

El cupo se elevó a 21 millones y, como en 1927, se convino de nuevo sobre el total de la actividad fiscal de Navarra, fijando las competencias de las respectivas haciendas estatal y foral.

---

*Los Concierdos económicos de las provincias vascongadas: aspectos jurídico-administrativos* en «REDA» núm. 7, pp. 513 y ss.

(41) El Conde de Tejada de Valdosera fue nombrado Comisario Regio al objeto de discutir con la Diputación la aplicación del artículo 24 de la Ley de Presupuestos de 21 de julio de 1876, que disponía dar a la contribución de inmuebles, cultivos y ganadería en Navarra la misma extensión que en las demás de la Península y establecer con ella las modificaciones, de modo que los ingresos de Navarra guardasen exacta proporción con las demás provincias. La aplicación de dicho apartado del referido artículo 26 no se llevó a efecto y, finalmente, se llegó al Convenio que comentamos.

Finalmente, el Convenio de 1969, actualmente en vigor, se caracteriza porque, a diferencia de los anteriores, consta de un *título preliminar* donde se fijan los presupuestos que informan el Convenio. En el referido título preliminar se determina:

1. El reconocimiento de amplias facultades para *mantener y establecer* el régimen tributario que Navarra estime procedente.
2. La previsión de posibles modificaciones totales o parciales.
3. La fijación de criterios en orden a la armonización del régimen fiscal de Navarra con el común.
4. La mención a la *alta inspección* de la Administración del Estado conducente al cumplimiento de los fines del mismo.

En suma, se fijan los presupuestos fundamentales de la autonomía fiscal de Navarra y se actualiza el cupo contributivo, que se eleva a 230 millones de pesetas, más una cantidad correspondiente a la compensación por impuestos indirectos y otra sobre compensación por desgravación fiscal a la exportación.

A la luz de lo expuesto, cabe indicar que los criterios que el número 2 del artículo 45 determina como informantes de los mismos se ajustan a lo que ha sido tradicionalmente el sistema de convenio, es decir, cuantificación de las aportaciones de Navarra a las cargas generales de la nación (42), procedimiento para la actualización del mismo, así como los criterios de armonización de su régimen tributario con el régimen general del Estado, armonización que había sido ya criterio inspirador en convenios anteriores, y en concreto en el todavía vigente de 1969 (43).

#### b) *Convenio económico y poder tributario*

Ha expuesto CAZORLA PRIETO (44) «que la discusión que mantenía la doctrina anterior sobre este punto se cifraba en atribuir o no el ca-

---

(42) Presupuesto éste que trae causa del más rancio derecho histórico, ya que las Cortes de Navarra concedían el subsidio o donativo foral a petición del Rey. Móvil éste en gran parte de la Convocatoria a Cortes, es un acto que no puede llevarse a cabo sin la intervención de los tres estados, con normas para la aplicación y cumplimiento en cada concesión. Vid. éstas y otras consideraciones sobre el donativo o servicio en María Puy Huici, *Las Cortes...*, cit., pp. 318 y ss.

(43) 4. «La armonización del régimen fiscal común con el especial de Navarra para el logro de los criterios distributivos, sociales y económicos en que se inspira la política nacional, se efectuará, de acuerdo con la Diputación, con arreglo a las disposiciones siguientes».

(44) L. CAZORLA PRIETO: *Poder tributario y Estado contemporáneo*, Madrid, 1981, páginas 273 y ss.

rácter originario a la titularidad tributaria de los territorios que gozaban del régimen de concierto para Alava y *Convenio para Navarra* (45), cuestión que adquiriría una relevancia primera, dado que se ligaba al concepto político de soberanía. Sin embargo, una vez desplazado el fundamento político-social de la titularidad tributaria y enmarcado en los acuerdos político-sociales entre las principales fuerzas políticas en torno a quién va a financiar principal o parcialmente, según el caso, el gasto público generado por un ente público, la cuestión pierde importancia... En suma —prosigue CAZORLA—, el poder tributario de los territorios que disfruten del régimen de conciertos es originario, al igual que en el resto de las titularidades tributarias».

La extensión de la cita obedece al enfoque distinto de las relaciones entre poder tributario originario o derivado y titularidad tributaria de los territorios históricos con régimen de Convenio. *El poder originario de Navarra* para establecer su régimen tributario propio es ahora confirmado a través de la disposición adicional 1.ª de la Constitución en relación con el artículo 45.3 de la LORAFNA, que sanciona la potestad (46) que para mantener, establecer y regular «su» propio régimen tributario tiene Navarra, sin perjuicio de lo dispuesto en el correspondiente Convenio Económico, que deberá respetar los principios contenidos en el título preliminar del Convenio Económico de 1969, así como el principio de solidaridad a que se refiere el artículo 1.º de esta Ley Orgánica.

Del análisis del referido apartado 3 se desprenden una serie de límites a la potestad de mantener, establecer y regular Navarra su propio régimen tributario que detallaremos a continuación:

1. *Los previstos en el correspondiente Convenio Económico.*—El carácter del límite comentado debe buscarse en el apartado número 4 del artículo 46. Dado que expresamente el referido apartado afirma la naturaleza *paccionada* de los Convenios, es lógico que el texto pactado sea el fruto de un acuerdo o compromiso político entre las representaciones de Navarra y del Gobierno de la nación y en función de ese

(45) El subrayado es mío.

(44) L. CAZORLA PRIETO: *Poder tributario y Estado Contemporáneo*, Madrid, 1981, páginas 273 y ss.

(46) Sobre las diferencias entre los términos poder tributario y potestad tributaria. Vid. L. CAZORLA PRIETO, en *Poder Tributario...*, cit. p. 207. La adopción del término potestad se debe quizás a cierto mimetismo con el artículo 133.1 de la Constitución. A nuestro juicio, hubiese sido más correcto mantener el término «facultad», que es el empleado en el Convenio Económico de 1969.

compromiso se puedan incorporar ciertos límites a las amplias facultades que Navarra ostenta para fijar su propio régimen tributario.

2. *Los principios contenidos en el título preliminar del Convenio de 1969.*—Dichos límites son:

- a) Los pactos internacionales.
- b) Las normas del Convenio.
- c) Las contribuciones, rentas o impuestos propios del Estado.

En relación con los pactos internacionales como límite al régimen tributario navarro sancionado por el correspondiente convenio, la cuestión que puede plantearse en un futuro inmediato es la armonización del Régimen Fiscal interno de España, y de los regímenes tributarios existentes en ciertas regiones con los criterios que dimanen de los tratados suscritos por nuestro país con la CEE (47).

El segundo límite a que se refiere el Convenio de 1969 es el relativo a las normas contenidas en el Convenio. Dicho límite es reiterativo del primero de los aquí examinados, por lo que nos remitimos a las consideraciones allí realizadas.

Por último, se dice en el Convenio del 69 que el régimen que dimane del Convenio no podrá oponerse a las contribuciones, rentas o impuestos propios del Estado.

La invocación de este límite es asimismo innecesaria, puesto que ya se ha enunciado con anterioridad. Como indica DEL BURGO (48), ya sea que interpretamos la referida locución en el sentido de que el régimen navarro no debe contradecir los principios que informan la política fiscal del Estado concretadas en cada una de las exacciones; ya sea que interpretemos la frase en su sentido literal como sinónimo de que la Diputación no puede regular aquellas contribuciones, rentas o impuestos propios del Estado, lo cierto es que ambos supuestos están ya contemplados por el apartado 2 del artículo 45 en cuanto que en los Convenios deben fijarse los criterios de armonización del régimen tributario de Navarra con el del Estado y a la referencia que se hace a lo dispuesto en los correspondientes convenios.

---

(47) *Vid.* en este sentido el trabajo de R. RUILOBA SANTANA. «Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común» en la obra colectiva *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución española*, dirigida por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid, 1980.

(48) J. I. DEL BURGO: *Régimen Fiscal...* cit., p. 52.

Por lo expuesto se desprende que el apartado 3 comentado adolece de una serie de deficiencias técnicas, sin lugar a dudas reiterativas, que nada añaden al mismo.

3. *El principio de solidaridad.*—Hace referencia dicho principio, conforme a lo que dispone el artículo 1.º de la LORAFNA, a la solidaridad de la Comunidad Foral de Navarra con todos los pueblos de España. Es este principio, como ha puesto de manifiesto ENTRENA (49), *la otra cara* del principio de autonomía reconocido por la Constitución. El principio debe entenderse como una ausencia de privilegios económicos en relación con los otros pueblos de España y en función de los principios autonómicos que la Constitución garantiza (art. 2.º). Dicho principio encontrará su traducción práctica en la cuantificación del cupo que deberá ser negociado entre la Diputación y el Estado.

c) *Naturaleza jurídica de los Convenios*

Expresión práctica de la doctrina sustentada por CAZORLA, que hemos expuesto más arriba, y reconocimiento expreso de la postura mantenida por los autores foralistas, es la dicción del número 4 del artículo 45:

«Dada la naturaleza paccionada de los Convenios Económicos, una vez suscritos por el Gobierno de la nación y la Diputación, serán sometidos al Parlamento Foral y a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley ordinaria.»

No vamos a detenernos en el origen y causas del reconocimiento de la doctrina del pacto que ya hemos expuesto con ocasión del estudio globalizado de la LORAFNA, sino sólo indicar que el carácter paccionado de los convenios determina, en primer lugar, que el pacto, el acuerdo, la negociación, son el instrumento legitimador del Convenio y que, tanto su aprobación como modificación o alteración, sólo será posible a través de él, sin perjuicio de que se incorpore al ordenamiento jurídico a través de una ley de rango ordinario; y en segundo lugar, y como desarrollo de lo anteriormente expuesto, el respeto al

---

(49) R. ENTRENA CUESTA, en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por G. GARRIDO FALLA, Madrid, 1980, pp. 1495 y ss.

procedimiento previsto en el apartado 4.º que comentamos, debe ser el siguiente:

- 1.º Negociaciones entre los representantes de la Diputación y el Gobierno de la Nación.
- 2.º Firma del Acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la Diputación, como gobierno de Navarra, en torno al texto convenido.
- 3.º Ratificación por el Parlamento de Navarra y aprobación por las Cortes Generales del Convenio con rango de ley ordinaria a través del procedimiento de lectura única que se contemplan en los artículos 150 del Reglamento del Congreso y 129 del Reglamento del Senado.

## 2. *Administración local*

Las atribuciones en sede de Administración Local es una de las materias en que se concreta, como quedó expuesto anteriormente, la singularidad del régimen foral de Navarra.

Dicha materia es contemplada singularizadamente en el artículo 46 de la LORAFNA. En el mismo se sigue el conocido criterio que informa a la ley que comentamos en su conjunto, reconocimiento de las facultades y competencias que Navarra ostenta en atención a su régimen foral y aquellas otras que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades autónomas y a las provincias.

Fijaremos nuestra atención en las competencias que Navarra actualmente ostenta, al amparo de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y del Real Decreto-ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925.

La Ley Paccionada, en su artículo 7, dispone:

«Que las atribuciones de los Ayuntamientos relativas a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos se ejercerán *bajo la dependencia* de la Diputación Provincial, con arreglo a su *legislación especial*».

Con arreglo a lo dispuesto en el referido precepto, sin perjuicio del principio de autonomía municipal, que es una constante en el Derecho público foral, la actividad de los municipios se encuentra bajo la dirección de la Diputación Foral. Sin embargo, el llamado estatuto municipal de Calvo Sotelo, de 8 de marzo de 1924, suponía una alteración del régimen foral en cuanto reconocido en su Ley Paccionada. Fruto de la necesidad de acomodar el referido cuerpo legal a la foralidad de Nava-

rra fue el Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925 que armonizó para Navarra el mencionado Estatuto Municipal.

El instrumento que coadyuvó a la armonización de lo que en principio fueron criterios contrapuestos *autonomía municipal versus dependencia directa de la Diputación*—, fue el reforzamiento del Consejo Administrativo de Navarra, disponiéndose a tal efecto que todos los Reglamentos, ordenanzas o acuerdos generales referentes a la Administración y régimen municipal deberán ser sometidos a la aprobación del mismo para entrar en vigor. Se disponía, asimismo, que en el referido Consejo Administrativo tendrá mayoría absoluta la representación de los Ayuntamientos.

Las funciones que ostentaba el Consejo Foral Administrativo fueron asumidas por el Parlamento Foral de Navarra en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto de 26 de enero de 1979 (50).

Por lo tanto, puede concluirse que las funciones actualizadas (51) que Navarra, a través de sus órganos, ha ostentado y ostenta en virtud de su régimen foral, concretadas en los textos que hemos comentado, son reconocidas por la LORAFNA.

El artículo 46.2 dispone que la Diputación Foral, sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales de Justicia, ejercerá el control de legalidad y de interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra, de acuerdo con lo que disponga una Ley Foral.

En este punto es necesario referirse, asimismo, al Real Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925. La base XI del mismo disponía que la Diputación organizará un Tribunal administrativo, con funciones delegadas de la misma para resolver los recursos en que entiende esta Corporación (52).

---

(50) Artículo 3.1. «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».

(51) Vid. en este sentido, entre otras, la Norma sobre Reforma de las Haciendas Locales, aprobada por el Pleno del Parlamento Foral en sesión celebrada el 2 de junio de 1981.

(52) A tal fin, la base XI disponía que dicho Tribunal Administrativo, podía ser «organizado» a petición:

- a) De los Ayuntamientos, cualquiera que fuera su número, que presenten la mayoría de los habitantes de Navarra.
- b) De las dos terceras partes de Ayuntamientos de los mismos.
- c) De la mayoría de los electores de Navarra, acordada por los trámites de referéndum.

También habrá de organizarse el Tribunal cuando lo acuerden las dos terceras partes de los vocales que deban constituir el Consejo Administrativo.

El Consejo Foral, en sesión de 24 de junio de 1964, casi cuarenta años después de la publicación del Real Decreto-ley, aprobó por mayoría de dos tercios las bases propuestas por la Diputación para la constitución del Tribunal, así como las normas procesales que quedaron incorporadas al Reglamento para la Administración Municipal de Navarra. El Tribunal, según reza en las bases de su creación, tendrá funciones delegadas de la Diputación Foral, como organismo de actuación de la misma, en las materias que integran la esfera de su competencia (base I).

«Será de la competencia del Tribunal Administrativo delegado resolver los recursos de alzada e impugnaciones en que entienda la Corporación citada y que se promueve contra *decisiones de:*

Autoridades y organismos de Municipios, Concejos y Entidades administrativas de Navarra, en general».

«El Tribunal entenderá igualmente en los recursos que se establezcan contra la actuación individualizada de las Normas relativas a Presupuestos, aplicación de contribuciones e impuestos y de las ordenanzas a que se refiere el Reglamento sobre Administración Municipal de Navarra» (base III).

Como se desprende de las bases transcritas, el Tribunal Administrativo Delegado, aunque no sea propiamente un órgano jurisdiccional, ya que *es un órgano administrativo*, resuelve los recursos de alzada o impugnaciones contra las decisiones de Municipios, Concejos y entidades administrativas. Como se observará, el término «decisiones» es poco técnico y lo suficientemente ambiguo como para permitir conocer de cualquier tipo de actos de los Ayuntamientos y entidades locales menores de Navarra.

Pues bien, éste es el régimen que con arreglo al derecho vigente en Navarra, la Diputación Foral ejerce las funciones que le atribuye la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, conforme a su legislación especial.

¿Qué decir del artículo 46.2 de la LORAFNA? En primer lugar cabe indicar que, tal como se dispone en la normativa anteriormente comentada, corresponde a la Diputación Foral —ahora Gobierno de Navarra— ejercer el control de legalidad y de interés general de las actuaciones de los Municipios y entes locales menores de Navarra.

En segundo lugar, cabe observar que, si bien en el precepto comentado nada se dice del Tribunal Administrativo Delegado, es discernible de la legislación que se invoca en el apartado 1.º, y deseable a la luz del funcionamiento del mismo que permanezca realizando delegadamente las funciones atinentes a la resolución en vía administrativa de los recursos e impugnaciones que puedan suscitarse contra la Diputación Foral en el ejercicio que ésta haga del control de legalidad y de interés general de las actuaciones de los Municipios y entes locales menores, que, en todo caso, deberán ser respetuosos con el principio de autonomía que los Municipios gozan para la gestión de sus respectivos intereses. Con esto enlazamos con el apartado 3 del artículo comentado que garantiza a los Municipios de Navarra un *minimum* cotejable con el que se reconozca a los demás Municipios de la nación.

La aseveración contenida en el referido apartado es en algún modo superflua, ya que el artículo 137 reconoce la autonomía a los Municipios para la gestión de sus respectivos intereses, pero es en algún modo también explicable y en este sentido entendemos que como la Diputación Foral ha ejercido una suerte de tutela, en función de sus atribuciones en materia de Administración Local, alguna de las cuales no es compatible con el principio de autonomía municipal (53) se circunscribe la sujeción de los Ayuntamientos a la Diputación a través del control de legalidad y de interés general, control éste último que no deberá ser ejercido como control indeterminado o genérico, sino de carácter puntual y referido normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local indican intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del municipio o de la Comunidad Foral, tal como ha puesto de manifiesto la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981.

De este modo quedan armonizados el principio de autonomía de los municipios garantizados por el artículo 137 de la Constitución y los derechos históricos de Navarra, también amparados y respetados por la disposición adicional primera de la Constitución y «amejorados» por la LORAFNA.

---

(53) Vid. Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, en cuyo fundamento 3.º se lee ...«La autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a la "gestión de los intereses respectivos" fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de decisión viniera a compartirse por otra Administración».

### 3. *Sanidad Interior e Higiene*

La LORAFNA presta especial atención a las competencias en materia de sanidad interior e higiene. Especialidad en la atención debida tanto a la importancia de la Sanidad en una sociedad moderna como al hecho de que la Diputación ostenta la titularidad de algunas competencias en la materia comentada, fruto de su régimen foral.

Se observará que no abordamos el tema de las competencias relativas a la Seguridad Social que la LORAFNA también contempla, en función del criterio que hemos elegido para el estudio de algunas competencias en atención precisamente de su virtualidad en el régimen foral de Navarra. No es este el caso de la Seguridad Social, en el que Navarra no ostenta competencia alguna, sino en función de lo dispuesto en el artículo 54 de la LORAFNA. La proximidad de la materia justificaría el estudio conjunto de las competencias en materia de Sanidad y Seguridad Social, pero el criterio anteriormente elegido circunscribe nuestro análisis a la Sanidad Interior e Higiene.

La Constitución aborda la Sanidad en un doble aspecto. De una parte, el artículo 148.1, 21 dispone que las Comunidades autónomas, en nuestro caso foral, pueden asumir competencias en las materias de sanidad e higiene, sin especificar nada más. A su vez, el artículo 149.1, 16, que, como sabemos, es el marco en el cual las Comunidades Autónomas que dispongan de un estatuto de autonomía tramitado ex artículo 151 o en el supuesto singular de Navarra, pueden ampliar sus competencias, dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre:

«Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la Sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos».

De la interpretación de los artículos 148.1, 21 y 149.1, 16, puede desprenderse:

1. Que el Estado se reserva las competencias exclusivas en materia de sanidad exterior.
2. Que en materia de sanidad interior, al Estado corresponde las bases y coordinación general de la misma, y a las Comunidades Autónomas la competencia de desarrollo legislativo o legislación llamada de detalle.
3. Que el Estado se reserva la competencia exclusiva en la legislación de productos farmacéuticos.

Al abrigo de lo aquí expuesto, ¿qué competencias reconoce la LORAFNA a Navarra?

En primer lugar cabe indicar que, dada la importancia de la materia contemplada, ésta es regulada en un precepto singularizado, en concreto el artículo 53. En el mismo se dispone que en materia de Sanidad Interior e Higiene corresponden a Navarra:

a) Las competencias que actualmente ostenta.

b) Desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado.

a) En cuanto a las competencias que actualmente ostenta, se debe hacer notar que las atribuciones de Navarra derivan del Real Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925, Decreto del 8 de enero de 1935 y disposiciones complementarias, que hacen referencia principalmente a la regulación de los servicios sanitarios de los Municipios y de la Diputación, así como lo atinente al personal sanitario dependiente de los mismos (54).

b) En relación con el desarrollo legislativo de las materias —Sanidad Interior e Higiene— corresponde a Navarra la regulación, por *ley emanada del Parlamento*, el desarrollo de las bases que dicte el Estado, o mientras procede a la elaboración de las mismas, a los principios que se deducen de la legislación vigente, dado que como ha puesto de manifiesto la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 (*caso de transferencia urgente y plena de las Diputaciones a la Generalitat*):

«El ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o de la legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado primero se refiere el artículo 49, no requiere en modo alguno la promulgación de leyes de bases o de leyes marco. La noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente».

---

(54) Sobre las competencias en materia de servicios sanitarios municipales, pueden consultarse los artículos 1, 18, ambos inclusive, de la Norma sobre Funcionarios Sanitarios Municipales, aprobada por el Pleno del Parlamento Foral en sesión celebrada el 18 de noviembre de 1982. Asimismo la regulación de los funcionarios sanitarios municipales, puede también consultarse en la Norma de referencia, artículos 19, 47, ambos inclusive.

En relación con la legislación sobre productos farmacéuticos, cuya titularidad exclusiva corresponde al Estado, es necesario examinar si la legislación sobre establecimientos farmacéuticos queda incluida en lo dispuesto en el artículo 149.1, 16; sin detenernos en ello, cabe indicar que el artículo 58.1 de la LORAFNA dispone que corresponde a Navarra la *ejecución* de la legislación del Estado en materia de establecimientos y productos farmacéuticos.

El número 2 del artículo 53 se refiere a que en el marco de las competencias que le reconoce el apartado 1, Navarra podrá organizar y administrar todos los servicios correspondientes a la misma, así como el ejercicio de la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones dependientes de la misma.

Finalmente, el apartado 3 del precepto analizado dispone, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 149.1, 16, que corresponde al Estado la coordinación y alta inspección conducente al cumplimiento de las facultades y competencias contenidas en el mismo. En sede de inspección, hay que distinguir entre inspección técnica y alta inspección del Estado. Apunto únicamente el problema porque la inspección técnica de los servicios que se transfieran podrá ser asumida por Navarra mientras que el Estado se reservará la Alta Inspección de las mismas (55).

#### 4. *Policía Foral*

Como cuestión previa, puede indicarse que la materia que ahora abordamos relativa a la Policía Foral no ha sido una cuestión espinosa ni conflictiva como pudo serlo en las negociaciones de ciertos estatutos de Autonomía (56). El artículo 149.1, 29 de la Constitución reserva a la competencia exclusiva del Estado la materia de Seguridad Pública, pero ello sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías autónomas por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en

---

(55) Sobre el concepto de Alta Inspección y su diferencia con la inspección técnica, *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 22 de febrero de 1982. (*Funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria.*)

(56) Quizás ello explique que la regulación de la Policía autónoma en el Estatuto Vasco (art. 17) y Estatuto de Cataluña (art. 13.3) sea más extensa y detallada que la del artículo 51 de la LORAFNA.

Si se coteja la regulación de las funciones y atribuciones de la Junta de Seguridad con el mismo organismo previsto, *verbigracia*, en el artículo 13.7 del Estatuto Catalán, se observará que atribuye a tal Junta una serie de funciones que no se prevén en el artículo 51 de la LORAFNA.

los respectivos estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica.

En esta materia se desprende del tenor del artículo 149.1, 29 que las Comunidades Autónomas, en nuestro caso Comunidad Foral, podrán crear policía autónoma en la forma establecida en los Estatutos de Autonomía, en nuestro caso, LORAFNA, pero en el marco de lo que dispusiese una Ley Orgánica, es decir, que primero debía elaborarse la Ley Orgánica y en el marco de la misma desarrollarse la regulación específica en los referidos estatutos. El proceso estatutario nos indica que el fenómeno se ha desarrollado a la inversa —Estatuto Vasco y Estatuto Catalán—, entre otros, primero y todavía hoy no se ha aprobado la Ley Orgánica contemplada en el artículo 149.1, 29.

Sin embargo, a efectos del comentario del precepto que contempla la regulación de la Policía Foral, esto no va a ser determinante.

El artículo 51 de la LORAFNA, que es el que desempeña esta competencia, dispone: que corresponde a Navarra la regulación legal del régimen de la Policía Foral, que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta.

La Policía Foral de Navarra, por *Acuerdo* de la Diputación de 4 de diciembre de 1964, que reorganizó el *Cuerpo de Policía de Carreteros y Recaudador de Arbitrios* y determinó sus funciones, es un Cuerpo cuya organización y disciplina del mismo son de orden estrictamente *militar* (disp. 5.<sup>a</sup>) y cuyo jefe es nombrado entre oficiales del ejército o fuerzas armadas del Estado (disp. 6.<sup>a</sup>). Depende directamente del presidente de la Diputación y entre sus funciones pueden destacarse:

1. Ordenación del tráfico y transporte en estrecha colaboración con las fuerzas de la Guardia Civil.

2. Asegurar el cumplimiento de todas las disposiciones jurisdiccionales de la Diputación, en especial:

- Policía de carreteras.
- Disposiciones en materia de prevención de incendios o emergencias.
- Disposiciones relativas a la Hacienda de Navarra, urbanismo, construcciones en las cercanías de la red viaria y análogas.
- Higiene pública, montes, caza y pesca, etc.

3. Cooperación con las autoridades locales en cualquier aspecto de su responsabilidad y a requerimiento de las mismas.

4. Cooperación con las fuerzas armadas del Estado a requerimiento directo de las mismas, de acuerdo con las normas que se dicten.

5. Misión general de ayuda a la población, especialmente en situaciones individuales o colectivas de peligro o emergencia.

Como se desprende de sus funciones, éstas consisten fundamentalmente en ordenación del tráfico y policía de carreteras en colaboración con la Guardia Civil; cumplimiento de las disposiciones de competencia de la Diputación; funciones de *cooperación* con las autoridades locales y con las fuerzas armadas del Estado.

A tenor de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 51, todas estas funciones se confirman, y se dispone que corresponde a la Comunidad Foral la coordinación de las Policías Locales de Navarra.

Los fines y servicios de la Policía Foral podrán ser ampliados en el marco de la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 149.1, 29 de la Constitución.

Como novedad se prevé la constitución de una Junta de Seguridad, formada paritariamente por miembros de la Diputación Foral y el Gobierno de la Nación, con el objeto de coordinar la actuación de la Policía Foral y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Junta de Seguridad cuya finalidad debe ponerse en relación con la ampliación de los fines y servicios de la Policía Foral, ya que mientras tanto, al no ostentar actualmente la Policía Foral funciones de orden público, no es necesaria la referida coordinación.

Este breve recorrido por las competencias hasta aquí examinadas nos arrojan luz sobre la virtualidad de las mismas. Cabe así indicar que al abrigo de la normativa navarra vigente cobra sentido su reconocimiento como expresión de unos derechos históricos que, acomodándose a las diversas situaciones políticas, han llegado hasta nuestros días con savia viva y dinámica. Es, asimismo, digno de constatar, cómo el criterio que inspira el sistema de competencias de la LORAFNA encuentra su traducción práctica en cada uno de los diversos preceptos que detallan las competencias examinadas.

## V. VALORACIÓN FINAL DE CONJUNTO

Una valoración final de lo hasta aquí expuesto me obliga a realizar las siguientes consideraciones:

En primer lugar es importante destacar el carácter de la opción autonómica de Navarra, en cuanto que supone, de un lado, la conso-

## REGIMEN FORAL DE NAVARRA

lidación de un *status* jurídico-político que tiene su origen como causa próxima en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y que constituye la traducción jurídica de una postura política sobre la personalidad jurídico-política de Navarra; de otro, el reconocimiento, en un texto que tiene el carácter de Ley Orgánica, de las notas identificadoras del Régimen Foral de Navarra, a saber, entre otras: naturaleza de la Ley como expresión del pacto, el reconocimiento de la titularidad tributaria, el sistema de modificación de su sistema autonómico-foral.

En segundo lugar, hay que hacer notar que la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, ha acomodado el régimen foral de Navarra en el marco del sistema autonómico configurado por la Constitución de 1978, y ha ajustado, a través del principio recogido en su disposición adicional primera, el marco de competencias de la Comunidad Foral a las posibilidades autonómicas de aquélla.

Finalmente, la LORAFNA, en general, y el título II de la misma, en particular, referido a su sistema competencial, comportan una profundización en el régimen de autogobierno de Navarra, ya que ésta verá ampliadas sus competencias en el marco de las posibilidades previstas en el citado título II y que deberán hacerse realidad a través de un gradual y sostenido traspaso de competencias y servicios, de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria cuarta de la Ley.

