

# El régimen foral de Navarra

---

Francisco Javier Enériz Olaechea

3ª edición

2012

## Índice

Presentación

I. El Reino de Navarra

II. Navarra, provincia  
foral. Las leyes de 1839 y  
Paccionada de 1841

III. Navarra en la  
Constitución de 1978. La  
democratización de las  
instituciones forales. El Real  
Decreto Paccionado 121/1979,  
de 26 de enero

IV. Navarra, Comunidad  
Foral. La Ley Orgánica  
de Reintegración y  
Amejoramiento del  
Régimen Foral de Navarra  
(LORAFNA)

V. Las instituciones de la  
Comunidad Foral de Navarra

VI. Las competencias de la  
Comunidad Foral de Navarra



## ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	3	C) El Presidente de la Comunidad Foral de Navarra .....	29
Sr. don Roberto Jiménez Alli, <i>Vicepresidente Primero del Gobierno de Navarra y Consejero de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior</i>		D) Las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento de Navarra .....	29
I. EL REINO DE NAVARRA .....	5	E) La iniciativa legislativa .....	30
II. NAVARRA, PROVINCIA FORAL. LAS LEYES DE 1839 Y PACCIONADA DE 1841 .....	9	F) Los Decretos leyes forales .....	31
La Ley de 25 de octubre de 1839, de confirmación y modificación de los Fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra .....	10	G) Otras instituciones .....	31
La Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, de modificación de los Fueros de Navarra .....	12	H) La Administración de la Justicia en Navarra .....	33
III. NAVARRA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. LA DEMOCRATIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FORALES. EL REAL DECRETO PACCIONADO 121/1979, DE 26 DE ENERO .....	15	VI. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA .....	34
El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero .....	16	A) El nivel competencial de la Comunidad Foral de Navarra .....	34
IV. NAVARRA, COMUNIDAD FORAL. LA LEY ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA (LORAFNA) .....	18	B) Las competencias. Clases .....	35
El Título Preliminar. Los elementos generales de la Comunidad Foral .....	21	a) Competencias históricas .....	35
La reforma de la LORAFNA. El Título III .....	22	b) Competencias exclusivas .....	37
V. LAS INSTITUCIONES DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA .....	24	c) Competencias de desarrollo legislativo y ejecución .....	38
A) El Parlamento de Navarra .....	25	d) Competencias de ejecución de la legislación estatal .....	38
B) El Gobierno de Navarra. La Administración de la Comunidad Foral de Navarra .....	26	e) Competencias transferidas o delegadas por ley orgánica .....	39
a) El Gobierno de Navarra .....	26	C) Las competencias relacionadas con la Unión Europea y los tratados internacionales .....	39
b) La Administración de la Comunidad Foral de Navarra .....	26	a) La participación de Navarra en los asuntos europeos .....	39
		b) Los tratados internacionales. La proyección exterior .....	40
		c) La cooperación interregional .....	40
		D) La financiación de las competencias de Navarra. El Convenio Económico con el Estado .....	41
		E) Las transferencias de los servicios del Estado .....	42
		F) Las relaciones con la Administración del Estado .....	43
		G) Los convenios y acuerdos de cooperación con las comunidades autónomas .....	44

### Índice

#### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

#### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

#### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

#### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

#### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

#### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

## PRESENTACIÓN

Este año de 2012 se cumplen treinta años de la promulgación y entrada en vigor de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA). Durante estas tres décadas, Navarra ha gozado de un alto grado de autogobierno que le ha permitido alcanzar las mayores cotas de competencia y desarrollo institucional desde que, a inicios del siglo XIX, viera abolida su condición de Reino y transmutado su régimen foral.

Junto a esas cotas de autogobierno logradas, Navarra también ha alcanzado su mayor grado de bienestar social y de progreso social y económico, con el esfuerzo de todos y todas. La Navarra de 2012, a pesar de la fuerte crisis internacional que estamos padeciendo, poco o nada tiene que ver con aquella de hace treinta años, también azotada por otra grave crisis económica y en pleno cambio radical de un régimen centralizado y dictatorial a un nuevo sistema autonómico y democrático que llamaba a las puertas de Europa.

Hoy, nuestra sociedad puede sentirse orgullosa de reflejar en sus instituciones y servicios públicos un modelo claro del Estado social, democrático, sometido al Derecho, autonómico y europeo que dibujó la Constitución de 1978 cuando se salía del largo tú-

### Índice

#### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

nel de la dictadura. Hoy, las instituciones navarras obtienen su legitimación del pueblo navarro, representan y sirven a este, reflejan el pluralismo de la sociedad, recogen y encauzan su sentir mayoritario, actúan con arreglo al imperio de la Ley en cuanto voluntad de la mayoría de ese pueblo, prestan servicios públicos a los ciudadanos de una calidad y eficacia reconocidas tanto dentro como fuera de nuestras fronteras, materializan la solidaridad de los navarros y navarras con los ciudadanos de otros pueblos de España y del mundo, y se sientan con otras instituciones y poderes de la Unión Europea en los foros de los que formamos parte.

Todos estos profundos cambios, el cómo hemos llegado aquí desde hace mil doscientos años, cuál es nuestro régimen de convivencia actual y nuestro proyecto de futuro y el porqué del mismo, se recogen de forma sinóptica en esta pequeña obra que tengo el honor y el placer de presentar.

Se trata de una tercera edición revisada de la obra “El régimen foral de Navarra”, que viera la primera luz con motivo del veinticinco aniversario de la aprobación de la LORAFNA, y cuyo autor es Francisco Javier Enériz Olaechea, nuestro defensor del pueblo, doctor en Derecho y funcionario del Gobierno de Navarra. En aquella primera edición se reconocía que sería pretencioso querer satisfacer en una obra de tan reducidas dimensiones todas las inquietudes intelectuales que la evolución histórica e institucional de Navarra ha tenido en estos siglos. Sin embargo, lo que tanto el autor como el Instituto Navarro de Administración Pública (INAP), que ha editado la obra, han pretendido con ella ha sido contar, de una manera descriptiva, didáctica y fácilmente comprensible, en una suerte de hilo continuo, las grandes etapas por las que ha transitado el devenir de Navarra.

Que la historia de Navarra es algo vivo y forma parte del presente lo atestigua el hecho de que, desde la primera edición

de esta obra, publicada hace tan solo cinco años, haya cambiado de forma importante su contenido con el propósito de recoger en él la reforma de la LORAFNA habida en octubre de 2010. Una reforma legislativa con mayor alcance y mayores efectos que los que a primera vista pudieran parecer o que, a veces, no se quieren reconocer, con cambios que han ido todos en la dirección de aumentar y reforzar el autogobierno de Navarra y de sus instituciones forales o de reflejar su “europeidad”, además de actualizar su propia terminología. Una reforma que, al valor de su contenido material, añade el de su propio modo de aprobarse a través de un procedimiento singular y único que hace del Pacto entre el Gobierno de Navarra y el Gobierno de España, ratificado por el Parlamento de Navarra y por las Cortes Generales, la esencia del mismo régimen foral de Navarra. En definitiva, una muestra más del dinamismo de esta tierra secular y de sus gentes.

Deseo que estas páginas sirvan a quienes las lean para que puedan formarse una idea general, siquiera elemental, acerca de qué son y qué representan los Fueros navarros, expresión, muchas veces enigmática o de uso fácil, que engloba nuestro Derecho, esto es, las normas por las que nos regimos en nuestra vida social y que nosotros mismos establecemos, nuestro régimen jurídico y político propio y su interrelación con el régimen constitucional español, nuestras instituciones públicas y el actual nivel competencial que goza la Comunidad Foral de Navarra en el marco español y europeo, y que nos permite a todos los ciudadanos disfrutar de la calidad de los servicios públicos que hoy tenemos, incluso en estas épocas de adversidad económica y financiera.

**Roberto Jiménez Alli**

*Vicepresidente Primero del Gobierno de Navarra y  
Consejero de Presidencia, Administraciones  
Públicas e Interior*

## Índice

### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

#### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

#### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

#### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

#### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

#### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

# I

## EL REINO DE NAVARRA

En su historia, Navarra ha pasado por cuatro fases históricas:

- 1.<sup>a</sup> Fue reino independiente desde el siglo VIII hasta 1512, en algunos momentos compartiendo la monarquía con los reinos de Aragón y de Francia.
- 2.<sup>a</sup> Desde 1512 a 1839 mantuvo su condición de Reino, pero ahora unida a la corona de Castilla.
- 3.<sup>a</sup> En 1839 se convirtió en una Provincia de la Monarquía española, si bien, a partir de 1841, mantuvo distintas competencias administrativas de su anterior condición, y, con el paso del tiempo, asumió el adjetivo de Provincia “Foral”, para diferenciarla de las demás provincias.
- 4.<sup>a</sup> En 1982 adquirió el *status* de Comunidad Foral, hasta la actualidad.

El origen del Reino se remonta al siglo VIII cuando se constituyó el Reino de Pamplona. Este reino nació como uno más de los varios reinos cristianos que se crearon al norte de la Península Ibérica tras la invasión musulmana y el inicio de la Reconquista.

A mediados del siglo IX, se refleja en los textos el nombre de “navarros”. No obstante, la expresión “Navarra” no figurará

Índice

Presentación

I. El Reino de Navarra

II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

hasta la mitad del siglo XII. El nombre de Reino de Navarra se usa por primera vez con Sancho VI El Sabio en ese mismo siglo.

El Reino alcanza su máxima extensión territorial con Sancho III El Mayor entre 1004 y 1034, cuando se extiende por lo que hoy son territorios de La Rioja, Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y norte de Castilla y León. No es cierto, como se afirma comúnmente, que el monarca dividiera el Reino entre sus hijos. Lo heredó García el de Nájera y lo gobernó unido durante varios años, pero sus hermanos se levantaron contra él. Fruto de estas luchas y de la victoria castellana se produjeron dos importantes hechos: la sensible reducción del territorio del Reino de Navarra y su encajonamiento en el futuro entre los Reinos de Castilla y de Aragón.

El Reino de Navarra estuvo vinculado a Aragón durante 58 años en el siglo XI (1076-1134), disfrutó de cierta independencia desde 1134 a 1234, sobre todo con Sancho VI El Sabio (1150-1194) y Sancho VII El Fuerte (1194-1234), quienes lo guardaron de las tentativas anexionistas de Castilla y Aragón, y, al morir este rey, el Reino quedó vinculado a las dinastías francesas de Champagne (1234-1274), Capeto (1274-1328) y Evreux (1328-1425). Estas uniones con Aragón y las dinastías francesas fueron personales, es decir, Navarra no compartió instituciones con los otros reinos, sino tan sólo el mismo monarca.

Con Carlos III El Noble (1387-1425) el Reino vivió momentos de indudable esplendor en todos los frentes. Pero la muerte del monarca abrió un largo período de luchas intestinas y una cruenta guerra civil entre *agramonteses* y *beamonteses* (1425-1512), que terminó desangrando y empobreciendo el Reino y dejándolo a merced de sus enemigos. La ambición de Fernando el Católico por adueñarse de todos los reinos ibéricos y de enfrentarse con Francia le llevó a invadir militarmente Navarra en 1512 y, una vez conquistada, unirla a la corona de Castilla.

Históricamente, no puede desvincularse la conquista de Navarra de la consolidación del Estado como organización política. Las ideas del Rey Católico de concentrar el mayor número de territorios (la conquista de Navarra se inicia tras la conquista del Reino de Granada), súbditos y poderes bajo una sola persona, apoyada en un ejército y una burocracia a su servicio e independiente del poder papal y de cualquier otro poder, son, en ese tiempo, la manifestación personal de lo que, con el paso de unas décadas más, será la conformación del Estado absoluto.

A partir de la unión, proclamada por las Cortes de Burgos en 1515, el monarca es Rey de Castilla y de Navarra, por este orden de sucesión, pues se aplicaban en Navarra las leyes dinásticas de Castilla. Lo que inicialmente fue una unión personal se convirtió al poco tiempo en una unión real (de *res*, cosa) o institucional con Castilla. La unión se consideró en todo momento, hasta su fin en el siglo XIX, como “*aeque principal*” reteniendo cada reino su naturaleza antigua, así en las leyes como en territorio y gobierno” y, desde que se produjo aquella, cada Virrey nombrado por el Rey castellano juró el compromiso de mantener Navarra como “Reino de por sí”.

Una pequeña porción del Reino, situada en la parte norte del Pirineo navarro, la Merindad de Ultrapuertos o Sexta Merindad, había sido abandonada por Carlos I hacia 1530, por razón de su difícil defensa militar, y pudo ser ocupada por el heredero de los despojados Reyes de Navarra, Enrique III, luego Enrique IV de Francia. A partir de este rey, los reinos de Navarra, en su parte de Ultrapuertos, y de Francia permanecieron unidos en la persona del monarca; este se intituló “Rey de Francia y de Navarra”. En esta parte se reorganizaron los Estados Generales, con representación de los tres estamentos, y el monarca mantuvo su compromiso de jurar los Fueros antes de acceder al trono. La

## Índice

### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

#### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

#### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

#### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

#### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

#### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

Revolución Francesa puso fin en 1790 al Reino de Navarra en el norte pirenaico.

En la parte sur de los Pirineos, Navarra logró conservar de 1512 a 1841 su capacidad de organizar la vida interior del reino conforme a sus propias leyes o *fueros*, pero todas las decisiones de política exterior y militar quedaban en manos del rey, ahora también rey de Castilla.

Las principales instituciones del Reino de Navarra fueron:

- El Rey.
- El Virrey, desde la unión con la corona de Castilla.
- Las Cortes.
- El Consejo Real.
- La Cámara de Comptos.
- La Diputación del Reino.

A) *El Rey* era la máxima institución política. A su alrededor giraban las demás instituciones. Era el soberano, pero su poder no era, ni nunca lo fue (a diferencia de otros reinos europeos), ni ilimitado ni absoluto.

En Navarra, al igual que en los reinos de Castilla, Aragón, Valencia o Cataluña, el poder real estaba limitado por los Fueros (las leyes debatidas por las Cortes y aprobadas por el monarca). El rey, para serlo, debía jurar respetarlos, *amejorarlos* y no empeorarlos. Si juraba, era alzado y luego reconocido como rey.

El juramento era un acto bilateral entre las Cortes y el Rey: “si tú juras nuestros fueros, tú serás nuestro rey”. Lo llamativo del sistema es que el poder del monarca no provenía de Dios, como se concebía en otros reinos, sino de los hombres. Era un poder humano y, por tanto, limitado.

Algunas manifestaciones de las limitaciones al poder del Rey se traducían en lo siguiente:

- a) Los Fueros se concebían como algo anterior al Rey: no eran la voluntad del rey, sino del reino.
- b) El reino se consideraba independiente del patrimonio del rey, era indivisible: no se podía partir porque no pertenecía al rey.
- c) El rey debía obtener el consentimiento de las Cortes para declarar la guerra, firmar la paz o acordar treguas.
- d) El rey debía proceder a la *reparación de agravios* con carácter previo a que las Cortes le dieran *donativos* (o dinero para los gastos de mantenimiento del rey).
- e) El *derecho de sobrecarta* de las Cortes ante el rey, después de la unión con Castilla. Este derecho consistía en una declaración de las Cortes por las que obedecían al rey cuando emitía una cédula real contraria a los Fueros de Navarra, pero no cumplían sus órdenes: “se acataba, pero no se cumple” (el mandato del Rey).
- f) El *derecho de promulgación*, merced al cual las Cortes pedían al rey que promulgara una ley y si ésta se separaba de lo pedido, no la imprimían. La impresión correspondía a las Cortes.

No obstante, en todo lo demás, el rey era el soberano: convocaba y clausuraba las Cortes, intervenía en la concesión de escaños en ellas, aprobaba las leyes, tenía derecho de veto sobre éstas, regulaba el Consejo Real y nombraba a sus miembros, como también nombraba a los miembros de la Cámara de Comptos y al Virrey.

B) El *Virrey* se introdujo en el régimen de Navarra en 1513. Desapareció con la Ley de 1841. Lo designaba directamente el

## Índice

### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

#### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

#### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

#### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

#### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

#### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

Rey y representaba a este en Navarra. Era un *alter ego* del rey. Su representación en Navarra era permanente. El Virrey juraba los Fueros de Navarra, tal y como se venía haciendo desde antaño.

C) *Las Cortes de Navarra*. Nacieron en el siglo XI. La primera reunión que se conoce tuvo lugar en Huarte-Arakil en 1090. Las Cortes representaban a la sociedad navarra del momento. Su composición era estamental, al igual que la de las demás sociedades europeas. Los estamentos, *estados* o *brazos* eran tres: el nobiliario o *militar*, formado por ricos-hombres, caballeros e infanzones; el *clero* o eclesiástico, que era el más reducido numéricamente; y las *universidades* o brazo popular, el más numeroso.

Para tomar decisiones, los tres estamentos debían ponerse de acuerdo entre sí.

Las funciones principales de las Cortes eran:

- Recibir al Rey y tomarle juramento.
- Deliberar.
- Debatir los proyectos de leyes que venían del monarca.
- Solicitar al Rey leyes o su derogación.
- Autorizar el *donativo* (aportación económica que se daba al rey de forma ordinaria) y otros *servicios* (aportación económica en casos extraordinarios).
- Discutir *memoriales*, que eran peticiones depositadas por los súbditos en la orquilla de memoriales secretos o, como se la conocía popularmente, “ratonera”.
- Determinar las *levas* o levantamiento de gente armada.
- Con carácter general, intervenir en la vida administrativa y pública del reino.

Las Cortes del Reino de Navarra se reunieron por última vez en los años 1828 y 1829.

C) El *Consejo Real* era el órgano superior de la Administración de Justicia de Navarra, aunque también desempeñaba funciones consultivas. Se creó en el siglo XIV.

D) La *Cámara de Comptos*. Institución creada en 1364 por Carlos II de Evreux. Su sede estuvo en la calle Navarrería y luego, con Carlos I de Austria en 1524, en la calle Ansoleaga, donde sigue.

Le correspondía fiscalizar las cuentas (*comptos*) de ingresos y gastos del reino. Su finalidad era evitar fraudes con el dinero público. Actuó también como órgano consultivo en cuanto a impuestos y franquicias y como órgano judicial, aunque supeditado al Consejo Real.

E) La *Diputación del Reino*. Se creó en 1576 por las Cortes de Navarra, siguiendo experiencias de otros reinos. Era un órgano colegiado encargado de mantener la continuidad y permanencia de las Cortes entre sesión y sesión. Por tanto, era un órgano delegado de las Cortes ante las que daba cuenta de su gestión en la primera sesión siguiente. Representaba a las Cortes ante el Rey y el Virrey y defendía los intereses del Reino de Navarra. Estaba formada por siete miembros, elegidos entre los tres estamentos. Asumió cada vez más funciones de todo orden hasta convertirse en la institución ejecutiva por antonomasia.

## Índice

### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

#### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

#### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

#### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

#### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

#### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

## II

### NAVARRA, PROVINCIA FORAL. LAS LEYES DE 1839 Y PACCIONADA DE 1841

En el siglo XIX dos movimientos ideológicos recorrieron Europa: el liberalismo y el nacionalismo.

El primero había triunfado en Norteamérica, en donde se plasmó en los Estados Unidos y su Constitución, y en Francia, en donde la Revolución de 1789 terminó con el antiguo régimen del monarca absolutista. El liberalismo defendía los derechos naturales e inalienables de todos y cada uno de los hombres y su derecho a participar en la comunidad política en calidad de ciudadanos libres e iguales ante la ley, negaba la soberanía al rey y se la atribuía al pueblo o a una nueva entidad moral y abstracta que representara a éste: la “Nación”; postulaba la separación de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial; y consideraba imprescindible la plasmación escrita del nuevo orden político en una ley suprema: la Constitución.

El segundo movimiento, el nacionalismo, fue propio de Europa. Perseguía la creación de nuevas naciones, formadas por pueblos con unas características comunes, que desearan vivir un proyecto de futuro en común y aspirasen a convertirse en un Es-

Índice

Presentación

I. El Reino de Navarra

II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

tado soberano. Es la idea del nuevo Estado-nación. En la mayor parte de los pueblos europeos, se vinculó este movimiento nacionalista al liberalismo. De él surgirían España en su configuración política actual, la actual Francia, Italia, Alemania, Bélgica, Grecia, etcétera.

El liberalismo y el nacionalismo llegaron a España con motivo de la invasión de Napoleón en 1808 y como reacción a ésta. Su momento más álgido se encuentra en las Cortes de Cádiz cuando éstas aprueban el 19 de marzo de 1812 la primera Constitución liberal española. En ella se contempla la Nación española como el nuevo sujeto titular de la soberanía, que se organiza en un único Estado sin fronteras interiores, y también en ella se prevén las nuevas relaciones entre la Nación, compuesta de todos los ciudadanos, libres e iguales ante la ley, y el rey. El poder legislativo y el poder judicial sólo pertenecen a las Cortes Generales y a la organización judicial que éstas establezcan. Las únicas organizaciones distintas del Estado que se admiten dentro de la nueva Nación son las provincias y los municipios, que se organizan y tienen las competencias que les marcan las leyes de las Cortes Generales.

En este nuevo esquema organizativo liberal-nacional, no encajaba el Reino de Navarra. Navarra se veía avocada a ser una provincia de la monarquía, sin ninguna mención a sus fueros. A diferencia de Napoleón, quien en la Constitución de Bayona de 1808, otorgada a España, contemplaba Navarra como una provincia y la adaptación de sus fueros a la Nación, la Constitución de 1812 no contemplaba ni la existencia de los fueros de Navarra ni la condición de reino de este territorio, al que citaba expresamente en su artículo 10 y convertía en una provincia más de la monarquía nacional.

A partir de la derrota del invasor francés y de la restauración de la monarquía borbónica, los continuos enfrentamientos entre

los liberales (partidarios del nuevo régimen) y los conservadores (defensores del antiguo régimen y de sus privilegios) terminaron mezclándose con las cuestiones sucesorias de la Corona: Carlos María Isidro, hermano de Fernando VII, conservador, aspiraba al trono que el rey dejaba a su hija Isabel II, cuyos partidarios abrazaban la ideología liberal. Estos enfrentamientos desembocaron en la Primera Guerra Carlista (1833-1839).

La primera guerra carlista terminó con la traición del general carlista Maroto, que fusiló al resto de generales partidarios de seguir la guerra, y firmó el Convenio de Vergara (31 de agosto de 1839). En las negociaciones que dieron lugar a ese convenio, el general liberal Baldomero Espartero se comprometió a arreglar dos cuestiones: el grado militar de los carlistas vencidos y respetar los fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra y conciliarlos con el interés general de la monarquía.

## LA LEY DE 25 DE OCTUBRE DE 1839, DE CONFIRMACIÓN Y MODIFICACIÓN DE LOS FUEROS DE LAS PROVINCIAS VASCONGADAS Y DE NAVARRA.

Espartero posibilitó la presentación por el Gobierno de un proyecto de ley ante las Cortes Generales, cuya aprobación dio lugar a la Ley de 25 de octubre de 1839, de confirmación y modificación de los Fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra. Ley corta, pero muy importante para el futuro de Navarra, pues establecía lo siguiente:

“Artículo 1. Se confirman los Fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía.

### Índice

#### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

#### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

#### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

#### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

#### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

#### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

Artículo 2. El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados Fueros reclame el interés de las mismas, conciliándolo con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía, resolviendo entre tanto provisionalmente, y en la forma sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes”.

La Ley presenta estas importantes notas:

- a) La incompatibilidad insalvable del antiguo Reino de Navarra, sus instituciones estamentales, sus fronteras y súbditos, con los nuevos postulados liberales de una Nación única, instituciones comunes e iguales para todo el territorio español, sin fronteras y de ciudadanos como titulares de derechos y deberes, iguales todos ante la ley. Navarra sólo podía ser una provincia de la monarquía.
- b) El reconocimiento de la existencia de los fueros de Navarra y su confirmación. La Ley no suprimió los Fueros, como ha llegado a afirmarse. Otra cosa distinta es que el contenido de éstos se adaptase a la nueva Constitución. El nuevo Estado reconoció los Fueros de Navarra y los respetó, aunque modificó fuertemente su contenido.  
La tesis del contrafuero de esta Ley de 1839 y de que sólo las Cortes de Navarra podían modificar el *status* y régimen del Reino de Navarra sólo se defendía por los carlistas derrotados. Para los vencedores de la guerra, no había más ley que la dictada por las Cortes Generales y era ésta la que debía decidir el nuevo *status* de Navarra.
- c) La confirmación de los Fueros navarros no era plena: se limitaron su fundamento y su contenido y se subordinaron

a “la unidad constitucional de la monarquía”, esto es, a la unidad del nuevo Estado formado y a la Constitución liberal de 1837, seguidora de la de 1812.

- d) Encomendaba al Gobierno que propusiera a las Cortes Generales un proyecto de ley de modificación “indispensable” de los Fueros de Navarra. Sin embargo, quien se adelantó a la redacción fue la Diputación –provincial- de Navarra, de composición liberal, que redactó un texto al efecto.
- e) Preveía que el proyecto que se enviara a las Cortes debía ser oído antes por Navarra. Se otorgaba audiencia a la Diputación. Ciertamente es que oír es distinto de pactar, pero el artículo 2 de la Ley de 1839 establecía que debían conciliarse los intereses de Navarra y el interés general de la Nación. Por tanto, se reconocía la existencia de dos intereses públicos distintos: el de Navarra y el del Estado, y ambos debían conciliarse, oyendo en esa conciliación a Navarra. Se hablaba así de dos partes que debían co-honestarse dialogando. La Ley de 1839 reconoció, pues, la existencia de una relación bilateral. La Ley a aprobar como resultado de esa conciliación sería una ley “especial” de las Cortes Generales por la forma de su tramitación, pues las leyes no acostumbraban en el nuevo Estado a reconocer la existencia de intereses públicos a instituciones diferentes del Gobierno ni a establecer procedimientos de elaboración en los que se oyera a “otra parte”, ni a ocuparse de conciliar intereses de una parte con el general de la Nación.
- f) La existencia de un procedimiento singular y de una ley especial y específica para Navarra no significaba que las Cortes Generales no tuvieran la última palabra.

## Índice

### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

#### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

#### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

#### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

#### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

#### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

- g) Hasta que se aprobara la nueva ley prevista, el Gobierno debía resolver entretanto provisionalmente, y para ello dictó el Real Decreto de 16 de noviembre de 1839, cuyas previsiones anticiparon el contenido de la Ley de 1841.

## LA LEY PACCIONADA DE 16 DE AGOSTO DE 1841, DE MODIFICACIÓN DE LOS FUEROS DE NAVARRA.

Como se ha visto, la Diputación tomó la iniciativa para cumplir el mandato de la Ley de 1839. Elaboró unas bases y las negoció con el Ministerio de Justicia. El texto resultante fue aprobado por la Diputación de Navarra, quien lo remitió al Gobierno para la aprobación por éste y el envío a las Cortes Generales. Estas, con algunas modificaciones, lo aprobaron: así nació la Ley de 16 de agosto de 1841, de modificación de los Fueros de Navarra.

La Ley de 1841 tiene veintiséis artículos. Su contenido es doble: por un lado, está la parte orgánica, de organización de las nuevas instituciones de la provincia de Navarra, y por otro, la parte competencial, de distribución entre la Diputación y el Estado de las competencias de uno y otro.

En la *parte orgánica* destacan:

- a) La autoridad militar. Era un mando militar en Navarra nombrado por el Gobierno. Sus funciones eran similares a las de los comandantes militares en el resto de las provincias.
- b) La autoridad política. Era distinta de la militar y sus funciones eran las mismas que las de los jefes políticos, luego gobernadores civiles, del resto de las provincias. La se-

paración en dos cargos de la autoridad política y militar evitaba así la continuidad de hecho de los virreyes.

- c) La Diputación de Navarra, con igual rango que las demás Diputaciones provinciales, pero distinta en composición y funciones.

La Diputación se compondría de siete individuos, elegidos por cinco merindades (dos de Pamplona, dos de Estella y uno del resto) conforme a las reglas generales. El Presidente era el Gobernador Civil, pero tan sólo de derecho, pues de hecho la presidencia recaía en el Vicepresidente, el decano de los siete diputados.

La Diputación de Navarra tendría dos tipos de competencias:

- Las *forales*, es decir, las que ostentaban el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino sobre administración de productos de propios, rentas, efectos, vecinos, arbitrios, propiedad de pueblos y Provincia. A partir de estas competencias se configuró el núcleo esencial del régimen foral futuro. La Diputación mantuvo sus potestades administrativas para dictar normas y ejecutarlas en esas materias y para establecer tributos, es decir, para crear y mantener su propio Derecho, diferente del estatal y prevalente a éste, y financiarlo.
  - Las competencias de las diputaciones *de régimen común* que no fueran incompatibles con las anteriores competencias.
- d) La Administración de Justicia y la unidad de códigos. La justicia sería la del Estado y se positivaría en códigos mercantiles, procesales, penales..., únicos para toda la legislación.

### Índice

#### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

#### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

#### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

#### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

#### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

#### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

e) Los Ayuntamientos. Estos se organizarían igual que los demás del Estado. No obstante, en cuanto a sus competencias, la Diputación mantendría la competencia sobre la administración económica interior de fondos, derechos y propiedades. La Diputación podría dictar normas para regular esta actividad municipal. El Estado volvió a reconocer las especialidades municipales de Navarra en el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, de aplicación del Estatuto Municipal a Navarra, en cuyo desarrollo Navarra aprobó el Reglamento de Administración Municipal de Navarra (RAMN), que regularía la actividad de las entidades locales hasta 1990, y creó el Tribunal Administrativo de Navarra, que todavía existe, y ante el que se pueden recurrir administrativamente los actos de las entidades locales.

En cuanto a la *parte competencial* o sustantiva de la Ley de 1841, sobresalía:

- a) El servicio militar: Navarra debía presentar un cupo de hombres, como las demás provincias. A la Diputación le quedaba cómo arbitrar ese cupo, aunque esta facultad cayó en desuso y fue sustituida de hecho por la autoridad militar.
- b) La contribución económica al Estado. La Ley de 1841 derogó el donativo al Rey y lo sustituyó por la obligación de la Diputación de pagar a la monarquía una contribución anual, única y directa, cifrada en 1.800.000 reales, de los cuales se descontaban 300.000 por la recaudación. Dio lugar al reconocimiento por el Estado de una potestad tributaria propia de Navarra y al pago de una aportación de Navarra al Estado que se iría negociando. Así surgió el sistema de Convenio Económico.

c) La libertad económica: este era uno de las principales ideas defendidas por el liberalismo. La Ley de 1841 recoge diversos ejemplos: la eliminación de las aduanas, la supresión de aranceles, la atribución al Estado de competencias exclusivas sobre determinados productos importantísimos en la época (tabaco y sal), y la dotación del culto y del clero conforme a la ley general. En cambio, se dejaron en manos de la Diputación el uso del papel sellado y el estanco de la pólvora y el azufre.

Los efectos de la Ley de 1841 sobre el régimen de Navarra son evidentes: Navarra dejó de ser un “reino de por sí”, característico del Antiguo Régimen, y se transformó en una provincia de la Nación española, con instituciones provinciales y una Diputación fuerte, dotada de un Derecho propio y de unas competencias también propias, que las ejerció y defendió (poseída del espíritu de la anterior Diputación del Reino) ante la Administración del Estado.

Esta Ley fue la primera ley del Estado constitucional español en reconocer una descentralización política y administrativa amplia a uno de los territorios que lo integran.

Sobre la naturaleza jurídica de Ley de 1841, la Diputación Foral de Navarra ha venido sosteniendo siempre que es una “Ley Paccionada”, es decir, que en esa Ley late un pacto jurídico entre Navarra y el Estado, inmodificable unilateralmente. Cualquier nueva modificación de la Ley y de sus consecuencias requiere un nuevo pacto entre Navarra y el Estado. No es, pues, una Ley ordinaria de las Cortes Generales, igual que cualquier otra ley de las Cortes y que éstas pueden modificar unilateralmente. Se trata de una ley específica de las Cortes Generales para Navarra, que proviene de la Ley de 1839 y que se elaboró conforme a un procedimiento especial en el que intervino decisivamente la Di-

## Índice

### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

#### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

#### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

#### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

#### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

#### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

putación liberal. La Ley Paccionada estableció una distribución de competencias entre el Estado y la Diputación de Navarra y, políticamente, permitió terminar con el conflicto político-militar de la Primera Guerra Carlista, al menos, en Navarra. La defensa de esta tesis paccionada se ha mantenido durante todos los años hasta la actualidad, por encima de dictaduras, repúblicas, golpes de Estado, revoluciones, hasta el punto de que actualmente tanto la Constitución como la LORAFNA la recogen y asumen sin ningún problema jurídico.

Uno de los aspectos más llamativos de la aprobación de esta Ley es del procedimiento seguido para su elaboración: elaboración de unas bases por la Diputación, negociación con el Gobierno de la Nación, adopción de un acuerdo o pacto entre las partes, y tramitación y aprobación por las Cortes Generales. Este procedimiento será, con más o menos variaciones, el seguido por la Diputación y el Estado para introducir modificaciones y mejoras en el régimen foral de Navarra.

La Ley de 1841 permitió que la Diputación dictara un extenso ordenamiento jurídico propio de Navarra (sus Fueros). Así, la ley se convirtió, por un lado, en la primera y principal de las normas del posterior ordenamiento foral, de tal modo que todas ellas debían respetar esta, y, por otro, en un título jurídico esgrimible por la Diputación con plena eficacia ante los poderes del Estado cuando éstos desconocían las competencias de la provincia foral.

En 1899 el Ministro de Economía y Hacienda, Germán Gamazo, propuso aplicar el régimen fiscal y presupuestario común en todo el resto de España a Navarra. La Diputación y el pueblo navarro se levantaron en la conocida “Gamazada” contra este propósito. La Administración del Estado reculó finalmente, pero ese movimiento popular de protesta prendió y dio lugar al foralismo navarro, un sentimiento regional de Navarra que se con-

cebía como la expresión de la personalidad colectiva del pueblo navarro.

A partir de aquí, Navarra, fundamentalmente a través de las normas de la Diputación:

- Mantuvo competencias propias sobre los montes públicos, las carreteras y caminos, vías pecuarias, obras públicas, los comunales...
- Desarrolló su propio Derecho en materia de función pública.
- Conservó la Policía Foral o policía propia de Navarra.
- Creó en 1898 el Consejo Administrativo como un refuerzo institucional de la Diputación. Era un órgano consultivo, pensado para limitar el poder de la Diputación y garantizar la autonomía municipal. En el momento de su creación, la propia Diputación reconoció su deseo imposible de restaurar las Cortes de Navarra.
- Desarrolló los Convenios Económicos: hubo cuatro convenios económicos entre 1841 y 1969.
- Desarrolló el régimen local de Navarra y creó el Tribunal Administrativo de Navarra en 1925.
- Elaboró un código civil propio: el *Fuero Nuevo* o Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra, aprobado directamente por una Ley de prerrogativa de gracia de Franco en 1973 sin pasar por las Cortes Generales. En él se reconocía expresamente la naturaleza paccionada del régimen foral de Navarra e inmodificable unilateralmente por el Estado.

## Índice

### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

### III

## NAVARRA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. LA DEMOCRATIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FORALES. EL REAL DECRETO PACCIONADO 121/1979, DE 26 DE ENERO

Muerto Franco en 1975 y con Juan Carlos I como rey, se inicia el proceso de democratización del Estado, que culmina en la Constitución de 1978.

La nueva Constitución de 1978 establece un Estado social y democrático de Derecho, reconoce a los ciudadanos un amplio catálogo de derechos y libertades, prevé como forma de gobierno la monarquía parlamentaria, reconoce el pluralismo social, sindical y territorial, atribuye la soberanía a la Nación y configura un Estado territorialmente complejo, que, por un lado, mantiene la idea de unidad nacional, y, por otro, posibilita a las regiones y a las nacionalidades acceder a su autonomía y ejercerla, de tal forma que estas pueden constituirse en Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos estatutos de autonomía, aprobados por las Cortes Generales, asumir competencias y ejercer funciones legislativas, reglamentarias o ejecutivas.

Índice

Presentación

I. El Reino de Navarra

II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

La Constitución de 1978 contiene tres referencias a Navarra, dos implícitas y una explícita:

- La *disposición adicional primera* reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales (Navarra es, indudablemente, uno de esos territorios forales), y añade que “la actualización de estos derechos se llevará a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”.

La expresión “se reconocen” da idea de que los derechos de estos territorios son preconstitucionales y que, además, no se desconocen. La expresión “se amparan” da idea de protección, de no atacarlos, de garantizarlos. La expresión “se actualizarán en el marco de la Constitución” da idea, por su parte, de no cercenarlos ni reducirlos, sino de hacerlos modernos y actuales, es decir, exigibles.

- La *disposición transitoria cuarta* contempla la posibilidad de que Navarra se incorpore a la autonomía del País Vasco si así lo acuerda el pueblo navarro a través de sus instituciones y mediante un referéndum convocado al efecto.
- La *disposición derogatoria* abroga la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que no lo estuviera ya, pero únicamente en lo referido a Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. Es decir, esta Ley de 1839 sigue vigente para Navarra como fundamento histórico y jurídico de su régimen foral que llega hasta la actualidad.

Al inicio de la transición de la dictadura a la democracia, tanto la Diputación Foral como los partidos democráticos discutieron hasta cuatro opciones que podía seguir Navarra:

- a) El retorno a la situación anterior de 1841, denominada “reintegración foral plena”, en la que se defendía volver a convertir a Navarra en un reino con sus instituciones

y derecho propios igual que antes de la Ley Paccionada, postura que defendió la Diputación Foral, pero descartó al poco tiempo por inviable.

- b) El mantenimiento de la situación como estaba dentro del Estado autonómico, es decir, como provincia foral regida por la Ley de 1841, manteniendo un sistema pactado de relaciones bilaterales, inmodificable unilateralmente. Esta postura también se descartó porque dejaba a Navarra por debajo del techo competencial de las futuras Comunidades Autónomas.
- c) La incorporación o integración de Navarra en el País Vasco, postura defendida por los partidos nacionalistas y entonces por los partidos de izquierda de ámbito estatal. Posibilidad que se recogió expresamente en los Reales Decretos Leyes 1/1978, y 2/1978, de 4 de enero, pero que finalmente no cuajó.
- d) La actualización del régimen foral de Navarra en el marco de la futura Constitución, haciéndolo compatible con ésta.

## EL REAL DECRETO PACCIONADO 121/1979, DE 26 DE ENERO.

Pero el paso primero y principal, antes de tomar cualquier decisión al respecto, era la necesaria democratización de las instituciones forales, todavía imbuidas en la ideología franquista: la Diputación Foral y el Consejo Administrativo. Para ello, la Diputación, el Gobierno y los parlamentarios elegidos a las Cortes Generales por Navarra en las primeras elecciones democráticas de 1977 (de UCD y PSOE), negociaron y pactaron el Real De-

### Índice

#### Presentación

I. El Reino de Navarra

II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

creto 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales. El procedimiento seguido fue el habitual que empleaban desde 1839 la Diputación y el Estado: la negociación de los textos, la aprobación por la Diputación y la posterior aprobación por el Estado. El Real Decreto previó que su modificación se ajustara al mismo procedimiento negociado seguido para su aprobación. Por eso, se le ha llamado el Real Decreto “Paccionado”.

El Real Decreto tuvo tres finalidades:

La primera, designar el órgano foral competente para decidir si se iniciaba el procedimiento de incorporación de Navarra al régimen preautonómico vasco. Se estableció que, en su caso, no fuera adoptada la Diputación, sino por un órgano colegiado de elección plural y democrática. Para ello se creó el Parlamento Foral de Navarra, compuesto de 70 miembros, elegidos a través de las merindades históricas mediante sufragio universal, directo y secreto el mismo día de las elecciones municipales. Este órgano asumió también las competencias del Consejo Administrativo, al que sustituyó, y las de control de la Diputación Foral en todo lo relacionado con el régimen foral, los presupuestos, la emisión de deudas, el sistema fiscal de Navarra y los convenios con el Estado. Se trataba de un órgano que podía dictar normas forales en determinadas materias, controladas por la jurisdicción contencioso-administrativa, y de rango superior a las normas forales de la Diputación; no se trataba de leyes, sino de reglamentos especiales en las materias de la competencia de Navarra.

La segunda, democratizar la Diputación Foral de Navarra, a la que se seguía considerando la representante legítima de Navarra. La nueva Diputación continuaría con su composición de siete miembros nombrados por las cinco merindades, siendo el primero o primeros de las listas presentadas a las elecciones al

Parlamento Foral (dos por Pamplona y Tudela, y uno por cada merindad restante).

La tercera, establecer las reglas para las elecciones municipales en Navarra, que serían iguales que las del resto de los municipios españoles.

El artículo 5 del Real Decreto Paccionado ordenaba a la Diputación someter a la aprobación del Parlamento Foral una propuesta de distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales. El texto que resultase definitivamente aprobado por el Parlamento Foral sería negociado con el Gobierno por la Diputación Foral para pactar el correspondiente acuerdo. La importancia de este artículo se mostró capital, pues vino a trazar la vía jurídica que seguiría Navarra en el futuro: la de su actualización foral. Y este fue el camino que siguieron las instituciones, tanto las forales como las centrales, hasta culminar en la LORAFNA.

## Índice

### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

## IV

### NAVARRA, COMUNIDAD FORAL. LA LEY ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA (LORAFNA)

Ya democratizados en 1979 el Parlamento Foral y la Diputación, los principales partidos políticos (UCD, PSOE y UPN) acordaron iniciar el proceso de institucionalización de Navarra y de asunción de mayores competencias en el nuevo marco constitucional.

Para ello, se utilizaron la disposición adicional primera de la Constitución y el artículo 5 del Real Decreto 121/1979, sobre todo la primera. Se interpretó que dicha disposición adicional establecía una vía singular, diferente de las demás vías de acceso a la autonomía, que permitía a los territorios forales actualizar sus derechos históricos. Esa vía no podía ser otra, en el caso de Navarra, que la de la negociación y el pacto habitualmente utilizados con el Estado en la Ley de 1841 y en otros textos posteriores, tales como los convenios económicos, el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, de aplicación del Estatuto Municipal a Navarra, los cuatro convenios económicos o el Fuero Nuevo de 1973.

Índice

Presentación

I. El Reino de Navarra

II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

El 8 de junio de 1979 la nueva Diputación democrática acordó la apertura de negociaciones con el Estado. El Parlamento Foral pidió a la Diputación unas bases sobre las que discutir. La Diputación le presentó dos bases:

- Las de Reintegración y Amejoramiento, que versaban sobre las competencias a asumir, y que el Parlamento navarro aprobó el 1 de julio de 1980.
- Las de Reordenación Institucional, aprobadas por el Parlamento Foral el 12 de noviembre de 1980.

El 19 de diciembre de 1980 se iniciaron las negociaciones entre la Diputación y el Gobierno, que duraron catorce meses. Concluyeron en febrero de 1982.

El acuerdo alcanzado se ratificó por el Parlamento Foral y por la Diputación. Por su parte, el Consejo de Ministros remitió el proyecto de Ley Orgánica en el que se articulaba el acuerdo a las Cortes Generales, que se tramitó por el procedimiento de lectura única sin enmiendas parciales. El procedimiento parlamentario seguido fue especial y único: se articuló sobre el de los tratados internacionales, completado con normas análogas a las de los Estatutos de Autonomía del artículo 151.4 de la Constitución, es decir, el procedimiento seguido para los estatutos de autonomía del País Vasco, Cataluña o Galicia. La LORAFNA fue aprobada por las Cortes Generales sin enmienda alguna y se publicó en el BOE de 16 de agosto de 1982.

El 10 de mayo de 1982 se debatió en el Parlamento Foral una moción para someter el texto de la LORAFNA a referéndum, pero fue rechazada porque, primero, la vía tradicional de negociación entre Navarra y el Estado no incluía el referéndum, y segundo, no se trataba de crear un nuevo régimen jurídico, sino de reformarlo.

La nueva Ley es la LORAFNA, Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto. Es una Ley del Estado compatible con el nuevo marco constitucional, que muestra la voluntad del Estado de respetar a Navarra como una realidad institucional diferenciada y competencialmente “amejorada” en el marco del nuevo Estado de Derecho, democrático, social y autonómico que instauró la Constitución de 1978.

Es, al mismo tiempo, una norma que forma parte del ordenamiento jurídico del Estado, subordinada a la Constitución y a otras normas internacionales o estatales prevalentes, y la norma institucional básica de Navarra, es decir, la primera de todas las normas del ordenamiento jurídico de las instituciones forales y que dichas normas han de respetar. Todas las disposiciones emanadas de los órganos forales de Navarra han de respetar la LORAFNA, puesto que la legitimación y la validez de esas normas derivan ahora de ésta. La Ley Orgánica se integra como la norma básica de los Fueros navarros: en ella ha de verse la nueva versión actualizada y modernizada de los Fueros de Navarra y el pacto inherente y de respeto mutuo entre el Estado y las instituciones navarras.

No se le denominó Estatuto de Autonomía porque sus promotores no la concibieron como tal, aunque tuvo el rango de Ley Orgánica por afectar a la organización territorial del Estado y por darle el mayor rango legal posible después de la Constitución. Los Estatutos son normas del Estado que atribuyen competencias a una Comunidad Autónoma formada con arreglo a la nueva Constitución; la LORAFNA es un pacto entre Navarra y el Estado que mejora el régimen foral de Navarra preexistente y anterior a la propia Constitución. Tampoco consideraron que Navarra era una Comunidad Autónoma, sino una Comunidad Foral, es decir, una realidad institucional preexistente a la nueva

## Índice

### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

organización territorial del Estado surgida en 1978 y que ahora se adaptaba en parte a esta.

La finalidad de esta Ley Orgánica es triple:

- Integrar en el régimen foral de Navarra todas aquellas facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional. Por lo tanto, aumentar la autonomía competencial de Navarra.
- Ordenar democráticamente las instituciones forales de Navarra, o lo que es lo mismo, dotar de mayor democracia a las instituciones navarras.
- Garantizar todas las facultades y competencias propias del régimen foral de Navarra, en línea con la disposición adicional primera de la Constitución.

En definitiva, la LORAFNA actualiza el régimen foral de Navarra y lo adapta a la nueva forma de organización territorial del Estado autonómico que instauró la Constitución de 1978.

La LORAFNA recoge todos los elementos de la tesis paccionada: a) es una ley *paccionada* o pactada entre Navarra y el Estado; b) las relaciones entre Navarra y el Estado son bilaterales, como se puede ver en lo relacionado con el convenio económico y con la Junta de Cooperación; c) la ley es inmodificable por el Estado unilateralmente; d) si no se alcanza acuerdo para su reforma, sigue el régimen existente, etcétera.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 6 de febrero de 1984, declaró que la LORAFNA era un estatuto de autonomía porque ésta es la forma genérica con la que la Constitución denomina las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas. Aun así, consideró que es un Estatuto de Autonomía especial en razón del procedimiento singular seguido por Navarra para su aprobación, que es la disposición adicional primera de

la Constitución. Asimismo, el Tribunal calificó a la Comunidad Foral de “comunidad autónoma”, al tiempo que reconocía su régimen específico. La posterior sentencia de 20 de septiembre de 1990 volvería a reconocer, con mayor amplitud, la especificidad del contenido de la Ley Orgánica, ya que junto a las competencias a las que puede acceder cualquier Comunidad Autónoma conforme a los arts. 148 y 149 de la Constitución, Navarra mantiene aquéllas de las que fuera titular antes de la Constitución.

De este modo, Navarra goza también del estatuto jurídico de Comunidad Autónoma, que se suma, sin eliminarla ni afectarla, a la naturaleza originaria, histórica y reconocida por la Norma Fundamental de “territorio foral”. En tal caso, se trata de una Comunidad especial, por cuanto su techo competencial es superior al de las Comunidades Autónomas, ya que conserva sus competencias históricas anteriores a 1978 que la Constitución ha reservado en exclusiva al Estado, como ocurre en materia de función pública, sistema fiscal, Administración Local, derecho civil foral, etcétera. Tales competencias aparecen identificadas en la LORAFNA con la expresión “en virtud de su régimen foral”.

Por lo tanto, en virtud de la LORAFNA, Navarra se “mejoró” como Comunidad Foral, de tal modo que, a lo singular y especial de su régimen foral anterior a la Constitución y amparado por ésta, se suma lo ordinario y común de las nuevas comunidades autónomas, sin taparlo.

Precisamente, ese carácter de territorio foral titular de derechos históricos hace que Navarra no renuncie, por la aceptación del régimen establecido en la LORAFNA, a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que puedan corresponderle, cuya incorporación al ordenamiento jurídico se llevará a cabo conforme al procedimiento de reforma establecido en esa ley orgánica.

## Índice

### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

#### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

#### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

#### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

#### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

#### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

La LORAFNA tiene un Título Preliminar, en el que se recogen las disposiciones generales de la nueva realidad institucional de Navarra: un Título I, en el que se relacionan las principales instituciones forales (Parlamento, Gobierno y Presidente del Gobierno); un Título II, en el que se recogen las facultades y competencias de Navarra; un Título III, que se ocupa de la reforma de la Ley; tres disposiciones adicionales (una de no renuncia a los derechos históricos que en el futuro le puedan corresponder, otra relacionada con la incorporación de Navarra en el País Vasco, y otra de subrogación de la Comunidad Foral en los derechos y obligaciones de la Diputación Foral); varias disposiciones transitorias (entre las que destacan las relativas a la continuidad del Derecho del Estado y las reglas sobre la transferencia de los servicios del Estado a Navarra) y una disposición final (que declara la vigencia de las leyes de 1839 y 1841 en lo no opuesto a la nueva Ley orgánica).

## EL TÍTULO PRELIMINAR. LOS ELEMENTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD FORAL.

El primero de los cuatro títulos de la LORAFNA recoge los elementos generales más característicos de la Comunidad Foral de Navarra:

- Navarra constituye una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias, indivisible, integrada en la Nación española y solidaria con todos sus pueblos.

Con la expresión “Comunidad Foral” se quiere dar la idea de que es una Comunidad preexistente: no “se constituye”, sino que “constituye”, es decir, ya lo era antes incluso de la propia LORAFNA, que en esto no hace sino reconocer esa preexistencia.

Precisamente, por preexistir, la Comunidad se subroga (esto es, sustituye y asume) en todos los derechos y obligaciones de la anterior Diputación Foral en cuanto corporación local.

La Ley huye de calificar a Navarra como algo distinto de Comunidad Foral: no es una provincia, ni una nacionalidad, ni tampoco una Comunidad Autónoma, ni una región, ni una nación (la única Nación que se reconoce es la española, de la que se forma parte).

Esta realidad institucional, ahora calificada de Comunidad Foral, es diferente de otras: tiene su propio régimen, autonomía e instituciones propias. Es una comunidad distinta y diferenciada política y jurídicamente de las Comunidades Autónomas creadas a partir del Título VIII de la Constitución, lo que no obsta a que comparta con los limítrofes elementos históricos, culturales, lingüísticos, económicos o administrativos.

- La LORAFNA, como norma del Estado, obliga a todos los poderes públicos a respetar y amparar los derechos originarios e históricos (anteriores a la Constitución), derivados de las leyes de 1839, 1841 y siguientes. Sin embargo, el límite del régimen foral está en la unidad constitucional y en las facultades y competencias del Estado inherentes a esa unidad.
- El territorio de Navarra es el mismo desde hace casi quinientos años: las merindades históricas de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite.
- La condición política de los navarros se hace corresponder con la vecindad administrativa en los municipios de Navarra o con haber sido español residente en el extranjero que hubiera tenido su última vecindad administrativa en Navarra. Es distinta de la vecindad civil o foral navarra, que requiere dos años o diez si no se manifiesta nada y se rige

### Índice

#### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

#### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

#### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

#### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

#### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

#### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

por el Fuero Nuevo. Así, es navarro, desde la perspectiva jurídico-política, el español que tenga su residencia habitual en cualquier municipio de Navarra y se halle inscrito en el padrón de dicho municipio.

- Los símbolos de Navarra son el escudo y la bandera aprobados como oficiales por la Diputación Foral en 1910. No se menciona el himno, que es el tradicional de las Cortes de Navarra. El escudo está formado por cadenas de oro sobre fondo rojo, con una esmeralda verde en el centro de la unión de los ocho brazos de eslabones, y sobre ellas, la Corona Real, símbolo del Antiguo Reino de Navarra. La bandera de Navarra es de color rojo, con el escudo en el centro. Los símbolos de Navarra se regulan en la Ley Foral 24/2003, de 4 de abril.
- La capital de Navarra es Pamplona.
- El castellano es la lengua oficial de Navarra. El vascuence o *euskara* también tiene carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra. La LORAFNA remite a una ley foral de mayoría absoluta la determinación de las zonas vascoparlantes y la ordenación de la enseñanza de esta lengua en el marco de la legislación general del Estado. Esta Ley es la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence. En ella se declara que el castellano y el vascuence son lenguas propias de Navarra y, en consecuencia, todos los ciudadanos tienen derecho a conocerlas y a usarlas. Navarra se divide en tres zonas: una zona vascófona (que comprende 61 municipios del norte de Navarra), otra mixta (que se extiende a 52 municipios de la zona noreste y del centro, entre ellos Pamplona) y otra zona no vascófona. En la primera de ellas, el vascuence es lengua oficial, todos los ciudadanos tienen derecho a usarla en sus relaciones

con las Administraciones Públicas y a ser atendidos en la lengua oficial que elijan, y la enseñanza del vascuence en niveles no universitarios es, con carácter general, obligatoria. En la zona mixta y no vascófona, el vascuence no es lengua oficial, aunque todos los ciudadanos tienen derecho a usarlo para dirigirse a las Administraciones Públicas de Navarra, si bien en la última zona la Administración puede requerirles la traducción.

### LA REFORMA DE LA LORAFNA. EL TÍTULO III.

El Título III de la LORAFNA se ocupa de la reforma de la LORAFNA. La reforma se inspira en la teoría *paccionada*, como ya se ha dicho.

Dada la naturaleza jurídica del régimen foral, que es bilateral y pactado entre Navarra y el Estado, el Amejoramiento que se recoge en la LORAFNA no puede ser modificado unilateralmente.

La reforma sólo puede ser iniciada por el Gobierno de Navarra o el Gobierno de la Nación, siguiéndose así el esquema iniciado desde 1841.

Además, tras las correspondientes negociaciones entre éstos, la propuesta de reforma ha de someterse, de común acuerdo, a la aprobación del Parlamento y de las Cortes Generales siguiendo el mismo procedimiento que para la aprobación de la LORAFNA. Si la propuesta se rechaza, sigue en vigor el régimen jurídico vigente con anterioridad a su formulación, esto es, la actual LORAFNA.

La Ley Orgánica ha sido modificada dos veces:

- La primera, en el año 2001, con la doble finalidad de simplificar el hasta entonces complejo y, sobre todo, largo

#### Índice

#### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

#### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

#### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

#### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

#### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

#### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

- procedimiento de elección del Presidente del Gobierno de Navarra, y otorgar a este la potestad de disolución del Parlamento y de convocatoria de nuevas elecciones, si bien la nueva cámara legislativa resultante tenía un mandato limitado al resto de tiempo que quede de la legislatura originaria.
- La segunda, en el año 2010, con un alcance más amplio. La reforma afecta a veinticuatro artículos y deroga cuatro disposiciones transitorias. Entre las modificaciones destacan:
    - a) el cambio de denominación del Presidente del Gobierno de Navarra, ahora Presidente de la Comunidad Foral de Navarra;
    - b) las reglas para la elección de este, que incluyen la disolución del Parlamento si transcurrido el plazo de tres meses desde la celebración de las elecciones no ha sido elegido el Presidente, iniciándose un nuevo mandato completo de cuatro años para el Parlamento electo;
    - c) la facultad del Presidente para disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones, iniciándose un nuevo y completo mandato, por un periodo de cuatro años, del Parlamento elegido;
    - d) la libertad en el número de sesiones plenarias del Parlamento, antes limitada a dieciséis al año;
    - e) el reforzamiento institucional de la Cámara de Compotos, considerado ahora como el órgano fiscalizador externo de la gestión económico-financiera del sector público de Navarra, dependiente del Parlamento;
    - f) la incorporación al Amejoramiento de dos instituciones ya existentes, creadas por el Parlamento de Navarra, como el Defensor del Pueblo de Navarra y el Consejo de Navarra;
    - g) la potestad del Gobierno de Navarra de dictar Decretos Leyes Forales en casos de extraordinaria y urgente necesidad;
    - h) la precisión de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, sus principios y potestades;
    - i) algunos ajustes técnicos en las competencias, como el cambio de nombre de la competencia de “condición femenina”, ahora política de igualdad, o la desaparición de la referencia a las cámaras de la propiedad o a los corredores de comercio y agentes de cambio y bolsa, por haber sido privatizadas o suprimidas por la legislación del Estado;
    - j) la mención al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra y al Fiscal Superior de la Comunidad Foral de Navarra;
    - k) la detallada regulación de las formas de participación de la Comunidad Foral de Navarra en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o intereses de Navarra;
    - l) la ejecución de los tratados internacionales en las materias propias de la Comunidad Foral; y
    - m) la precisión de las funciones de la Junta de Cooperación, como foro de resolución de las discrepancias entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra e instrumento ordinario de relación entre el Estado y la Comunidad Foral.

## Índice

## Presentación

## I. El Reino de Navarra

## II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

## III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

## IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

## V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

## VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

## V LAS INSTITUCIONES DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Las tres principales instituciones de la Comunidad Foral de Navarra son el Parlamento o Cortes de Navarra, el Gobierno de Navarra o Diputación Foral y el Presidente de la Comunidad Foral de Navarra. Estas son las instituciones políticas esenciales y básicas, sobre las que gira la actividad política y legislativa de la Comunidad Foral.

Junto a ellas existen otras tres de indudable relevancia económica, jurídica o social, respectivamente, pero situadas en un plano más secundario y con una componente en su actuación menos o incluso nada política: la Cámara de Comptos, el Consejo de Navarra y el Defensor del Pueblo de Navarra. Como se ha señalado, desde la reforma de 2010, estas dos últimas aparecen mencionadas en la LORAFNA, si bien las dos ya habían sido creadas antes por sendas leyes forales del Parlamento de Navarra en virtud de la competencia de la Comunidad Foral para organizar sus instituciones de autogobierno.

Índice

Presentación

I. El Reino de Navarra

II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

## A) EL PARLAMENTO DE NAVARRA.

La principal de las instituciones en el modelo democrático y parlamentario que establece la LORAFNA es el Parlamento de Navarra.

El Parlamento representa al pueblo navarro, ejerce la potestad legislativa, por lo que solo a él le corresponde aprobar las leyes, aprobar los presupuestos y las cuentas de Navarra que elabora el Gobierno de Navarra, impulsar y controlar la acción del Gobierno de Navarra y designar el senador autonómico que actualmente le corresponde a Navarra por razón de su población. Asimismo, el Parlamento es el órgano foral competente tanto para ejercer la iniciativa y adoptar la decisión de incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco por mayoría de los miembros que lo componen, como para separarse de esa Comunidad, si se hubiera incorporado a ella.

Por su función de máximo representante de la voluntad popular, el Parlamento es inviolable: nadie puede penetrar en sus sesiones sin haber sido invitado, ni presionar sobre él para que adopte una u otra decisión. Los parlamentarios gozan también de inviolabilidad, incluso después de haber cesado en su mandato, por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo. Igualmente, disfrutan del privilegio de inmunidad, por la que no pueden ser retenidos ni detenidos durante su mandato por delitos cometidos en Navarra, sino en el caso de que sean delitos flagrantes, correspondiendo decidir sobre su inculpación al Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Si la responsabilidad penal es exigible fuera de Navarra, compete decidir al Tribunal Supremo.

El Parlamento de Navarra se compone de un número de parlamentarios no inferior a cuarenta ni superior a sesenta parla-

mentarios, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, cada cuatro años. Mediante una ley foral se determina el número de parlamentarios: hoy son cincuenta, que se eligen por listas cerradas que presentan los partidos políticos, coaliciones y agrupaciones electorales en una única circunscripción electoral, que es toda Navarra. Las elecciones se celebran en una sola vuelta. Para acceder al Parlamento se requiere que cada lista obtenga, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos. Para la asignación de escaños o representantes, se aplica el método de representación proporcional *d'Hondt*, que consiste en dividir el número de votos válidos que ha obtenido cada lista que supera el porcentaje citado, entre 1, 2, 3, 4, 5, etcétera, y asignar los cincuenta representantes a los cocientes mayores.

La naturaleza independiente del poder del Parlamento y su posición privilegiada en sus relaciones con el Gobierno de Navarra, hacen que la cámara establezca su propio Reglamento, con valor de ley, para regular su organización y funcionamiento, y apruebe sus presupuestos. La aprobación del Reglamento precisa el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

El Parlamento funciona en Pleno y en Comisiones, y elige de entre sus miembros un Presidente, una Mesa, que es el órgano director interno, y una Comisión Permanente o comisión que decide el fondo de los asuntos cuando el Parlamento no está reunido en periodo de sesiones ordinarias o se encuentra disuelto. Se reúne anualmente en dos períodos de sesiones ordinarias: el primero dura de septiembre a diciembre, y el segundo, de febrero a junio, sin límite en cuanto al número de sesiones. También puede reunirse en sesiones extraordinarias, convocadas por su Presidente, a petición de la Comisión Permanente, una quinta parte de los parlamentarios, de un número determinado de parlamentarios

### Índice

#### Presentación

##### I. El Reino de Navarra

II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

o a petición de la Diputación Foral. La práctica parlamentaria ha impuesto la figura de la Junta de Portavoces, hoy recogida y regulada en el Reglamento del Parlamento; se trata de un órgano colegiado de tamaño reducido y funcionamiento ágil, constituido por los portavoces de los Gripos Parlamentarios y que se reúne bajo la presidencia del Presidente de la Cámara; tiene funciones consultivas, informativas, aprobatorias, en este último caso, del proyecto del Presupuesto del Parlamento, de las cuentas generales de éste, y de formulación de declaraciones políticas.

## **B) EL GOBIERNO DE NAVARRA. LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA.**

### **a) El Gobierno de Navarra.**

El Gobierno de Navarra establece la política general y dirige la Administración de la Comunidad Foral. Asimismo, ejerce la iniciativa legislativa y la función ejecutiva de la Comunidad Foral. Esta última función se nutre de las potestades reglamentarias y administrativas, entre ellas, la facultad revisora en las vías administrativa y económico-administrativa, previa a la judicial.

Pero, sobre todas estas funciones, le corresponde al Gobierno de Navarra velar especialmente por la defensa de la integridad del régimen foral de Navarra, dando cuenta al Parlamento de Navarra de cualquier contrafuero que pueda darse. Es, pues, la institución encargada de vigilar por la integridad de los Fueros de Navarra, continuando así la tradición iniciada por la Diputación del Reino, luego seguida por la Diputación Foral. Puede interponer recursos de inconstitucionalidad y plantear conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional, tanto contra las leyes y actos del Estado como de las Comunidades Autónomas,

e impugnar las disposiciones y resoluciones que le perjudiquen ante los tribunales de justicia.

Se compone del Presidente, del Vicepresidente o Vicepresidentes, y de los Consejeros, tantos como aquél nombre. Los Vicepresidentes se nombran de entre los Consejeros.

La LORAFNA remite su regulación a lo que disponga una ley foral. Hoy, dicha ley es la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, complementada por la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

La responsabilidad penal del Presidente y de los demás miembros del Gobierno se ventila ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Sus normas se denominan Decretos Leyes Forales, Decretos Forales Legislativos o Decretos Forales y las de sus miembros, los Consejeros o Diputados Forales, Órdenes Forales. Cuando el Gobierno dicta actos administrativos, adoptan la forma de Acuerdos.

Todas las decisiones y omisiones del Gobierno de Navarra están sometidas al control político del Parlamento de Navarra y al control jurídico de los tribunales ordinarios y del Tribunal Constitucional.

### **b) La Administración de la Comunidad Foral de Navarra.**

El Gobierno dirige la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Esta ostenta la condición de Administración ordinaria o general de la Comunidad Foral (no es una Administración especial, sino la propia de la Comunidad Foral) y goza de todas las potestades y prerrogativas que el ordenamiento jurídico

#### Índice

#### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

#### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

#### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

#### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

#### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

#### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

reconoce a la Administración General del Estado. Ha de ajustar su actividad a los principios de competencia material y territorialidad, objetividad e imparcialidad, sometimiento a la Ley, eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia, buena administración y servicio efectivo a los ciudadanos y, sobre todo, al interés general de Navarra.

La Administración de la Comunidad Foral de Navarra se estructura en los *Departamentos* que cree el Presidente de la Comunidad Foral y actúa con personalidad jurídica única, es decir, como si fuera, a pesar de la pluralidad de órganos administrativos que la componen, una única persona. Al frente de cada Departamento se encuentra un Consejero, del que dependen todos los órganos integrados y organismos adscritos al mismo.

El número de Departamentos ha oscilado entre los doce y los ocho. Inicialmente, desde 1983 fueron diez, para luego ir incrementándose a once y luego a doce. En 2011 se redujeron a ocho, que son los siguientes actualmente: Presidencia, Administraciones Públicas e Interior; Economía y Hacienda; Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales; Educación; Salud; Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud; Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente; y Fomento y Vivienda.

Cada Departamento se estructura, a su vez, en una o varias Direcciones Generales y en una Secretaría General Técnica: las primeras se encargan de gestionar áreas temáticas homogéneas, y la segunda ejerce funciones comunes de índole técnica y jurídica, de recursos humanos y de gestión presupuestaria. Las Direcciones Generales se estructuran, por este orden de importancia jerárquica, en Servicios, Secciones y Negociados y otras unidades. No obstante, los Servicios también pueden depender directamente del Consejero. Las Secretarías Generales Técnicas, por su condición de Servicio, se estructuran en Secciones y Negociados. Mientras

los Directores Generales no tienen que reunir la condición de funcionario público de la Administración de la Comunidad Foral, los Directores de Servicio y demás jefes de otras unidades administrativas han de reunir esa condición. Los actos administrativos que deciden una cuestión adoptan la forma de Resoluciones.

Los actos y disposiciones dictados por los órganos ejecutivos y administrativos de Navarra son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, una vez agotada la vía administrativa foral. Concretamente, contra los actos del Gobierno de Navarra y del Presidente de la Comunidad Foral no cabe más recurso administrativo que el potestativo (voluntario) de reposición en el plazo de un mes y, con posterioridad, el recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Contra los actos del Consejero cabe interponer, si la resolución no agota la vía administrativa, recurso de alzada ante el Gobierno de Navarra, y si la agota, recurso potestativo de reposición, antes de acudir a los órganos judiciales. Contra los actos de los demás órganos, puede interponerse recurso de alzada ante el órgano administrativo superior, con algunas excepciones que la ley marca.

La Administración de la Comunidad Foral puede crear otros *organismos públicos* dotados de personalidad jurídica y autonomía de gestión. Tales organismos pueden ser organismos autónomos, a los que encomienda la realización de actividades administrativas y públicas, o entidades públicas empresariales, a las que encomienda la gestión o prestación de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación. Los actos de estos organismos son impugnables ante el órgano de la Administración Foral al que se encuentren adscritos.

Los *organismos autónomos* son auténticas Administraciones, aunque derivadas de la principal, y actúan en todo momento so-

## Índice

### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

metidos al Derecho público. Mientras que la Administración de la Comunidad Foral es la Administración general y abarca todas las materias y comprende todas las funciones y potestades que les son propias, los organismos autónomos son Administraciones especiales, creados para atender únicamente las materias concretas y ejercer las potestades que les otorgan los estatutos aprobados por el Gobierno de Navarra. En la actualidad existen once organismos públicos: el Servicio Navarro de Salud-*Osasunbidea*, la Hacienda Tributaria de Navarra, el Instituto Navarro de Administración Pública (INAP), el Instituto Navarro del Vascuence-*Euskarabidea*, el Servicio Navarro de Empleo, el Instituto Navarro del Deporte y Actividad Física, el Instituto Navarro de la Juventud, el Instituto Navarro para la Igualdad y Familia, el Instituto Navarro de Salud Laboral, la Agencia Navarra de Emergencias y la Agencia Navarra para la Dependencia.

Las *entidades públicas empresariales* tienen una naturaleza mixta entre el Derecho administrativo y el Derecho privado. Se rigen por el Derecho administrativo en lo relativo a la formación de la voluntad de sus órganos, el ejercicio de las potestades administrativas que tienen atribuidas, la normativa presupuestaria o la legislación sobre contratación. En todo lo demás están sometidas al Derecho privado. Su personal se rige por el Derecho laboral, aunque su selección ha de llevarse a cabo en virtud de convocatoria pública y de los principios de igualdad, mérito y capacidad.

La Administración de la Comunidad Foral también puede crear *sociedades públicas*, en su mayor parte con forma de sociedad anónima, y *fundaciones públicas*. Ambas clases de entidades se rigen por el ordenamiento jurídico privado, alejadas de cualquier tutela administrativa del Departamento al que se adscriben, y se mueven exclusivamente en el ámbito de los fines que les

fijan sus estatutos. En ningún caso pueden disponer de facultades que impliquen ejercicio de autoridad pública.

Entre las sociedades públicas figuran la Sociedad de Desarrollo de Navarra (SODENA), Navarra de Infraestructuras Locales SA (NILSA), Navarra de Suelo y Vivienda, Instituto Navarro de Tecnologías e Infraestructuras Agroalimentarias, Empresa Navarra de Espacios Culturales (ENEC), Centro Europeo de Empresas e Innovación (CEIN), Agencia Navarra de la Logística y el Transporte (ANL), Gestión Ambiental de Navarra (GAN), Navarra de Deporte y Ocio (NDO), Navarra de Servicios y Tecnologías (NASERTIC), Ciudad Agroalimentaria de Tudela, y Centro Navarro de Autoaprendizaje de Idiomas (CNAI). Estas sociedades públicas se integran, junto con otras, en la Corporación Pública Empresarial de Navarra SLU, constituida en 2009, que se configura como la sociedad matriz o “holding” de un importante grupo empresarial, compuesto por sociedades, participadas directa o indirectamente.

Entre las fundaciones públicas, figuran, entre otras, las siguientes: Fundación Centro de Recursos Ambientales de Navarra (CRANA), Fundación Baluarte, Fundación Navarra para la Excelencia, Fundación Navarra para la Tutela de Personas Adultas, Fundación para la Conservación del Patrimonio Histórico, Fundación Miguel Servet, Fundación para la Formación en Energías Renovables (CENIFER), Instituto Navarro de las Artes Audiovisuales y la Cinematografía, y Fundación Moderna.

Finalmente, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra fomenta la coordinación entre Departamentos y Administraciones Públicas y la participación de las organizaciones y sectores sociales más representativos en la toma de decisiones que les pueden incumbir, a través de órganos colegiados denominados *Consejos* y *Comisiones*. Unos son de creación legal y otros de

## Índice

### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

#### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

#### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

#### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

#### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

#### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

creación en virtud de normas administrativas. Su numerosa existencia es una muestra de la voluntad de la Administración Foral tanto de asegurar la coordinación interadministrativa como de incrementar la participación ciudadana y social en la actividad de aquélla. Así, existen el Consejo Económico y Social, el Consejo Navarro de Medio Ambiente, la Comisión Foral de Régimen Local, la Comisión de Ordenación del Territorio, el Consejo Social de Política Territorial, el Consejo Asesor de Justicia de Navarra, el Consejo Escolar de Navarra, el Consejo Navarro del Euskera, el Consejo Navarro de Formación Profesional, el Consejo Navarro de Cultura, el Consejo Navarro de Turismo, el Consejo Navarro de Salud, el Consejo Navarro de Seguridad y Salud en el Trabajo, el Consejo Navarro de Bienestar Social, el Consejo Navarro del Voluntariado, el Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo, el Consejo Navarro del Menor, el Consejo Navarro de las Personas Mayores, el Consejo Navarra de la Igualdad, el Consejo Navarro del Deporte, el Consejo de Transportes de Navarra, el Consejo Navarro del Taxi, el Consejo Agrario de Navarra, el Consejo Navarro de Desarrollo Rural, el Consejo Navarro de Consumo, el Consejo Navarro Asesor de Comercio Minorista, el Consejo Cooperativo de Navarra, el Consejo Navarro de Formación para el Empleo, el Consejo Navarro de Estadística, etcétera.

### **C) EL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA.**

El Presidente de la Comunidad Foral de Navarra ostenta la más alta representación de la Comunidad Foral y la ordinaria del Estado en Navarra. Es Presidente del Gobierno de Navarra y dirige la acción de este.

Ostenta, por tanto, una doble función: la representativa de la Comunidad Foral, en la que es la más alta desde el punto de vista institucional y protocolario, y la gubernativa, en que ejerce la función ejecutiva e impulsa y dirige la acción política de la Comunidad.

El Presidente de la Comunidad Foral se elige por el Parlamento de Navarra, de entre sus miembros, en primera vuelta por mayoría absoluta, y si no es elegido, en segunda vuelta, por mayoría simple. La no elección del Presidente en un plazo de tres meses desde la celebración de las elecciones al Parlamento provoca la disolución automática del Parlamento y la convocatoria inmediata de unas nuevas elecciones, si bien el nuevo Parlamento elegido tiene un mandato completo por un periodo de cuatro años. Es nombrado por el Rey.

Como Presidente del Gobierno de Navarra designa y separa a los diputados forales o consejeros, crea y modifica los departamentos de la Administración Foral, promulga las leyes forales, convoca las elecciones al Parlamento de Navarra, acuerda la disolución de éste y la convocatoria de nuevas elecciones, y plantea ante este último órgano la cuestión de confianza.

Preside los actos celebrados en la Comunidad Foral a los que concurra, salvo que la presidencia corresponda por ley a otra autoridad superior del Estado presente en el acto. Sólo puede percibir durante su mandato las retribuciones fijadas de forma expresa y cuantitativa en la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra.

### **D) LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y EL PARLAMENTO DE NAVARRA.**

Las relaciones entre el Gobierno de Navarra y el Parlamento de Navarra son las propias de un régimen parlamentario moder-

#### Índice

##### Presentación

##### I. El Reino de Navarra

II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

no o racionalizado en el que existe separación –no excesivamente rígida- entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo y cooperación entre ambos. Ese régimen se caracteriza por el control del Parlamento al Gobierno y la dependencia de este respecto del primero, sin perjuicio de determinadas facultades de disolución de la cámara cuando la gobernabilidad se hace difícil.

De esta manera, el Parlamento nombra al Presidente de la Comunidad Foral o del Gobierno, puede cambiar el Gobierno mediante la presentación por una quinta parte de los parlamentarios y la posterior aprobación, por mayoría absoluta, de una moción de censura proponiendo un candidato a Presidente, puede recabar información sobre la actividad del Gobierno y controlar a éste mediante la formulación de ruegos y preguntas, la presentación de mociones e interpelaciones. Además, el Gobierno de Navarra precisa de la previa autorización del Parlamento para emitir deuda pública, constituir avales y garantías y contraer crédito, formalizar convenios con el Estado y con las Comunidades Autónomas solo cuando tales convenios supongan la modificación o la derogación de alguna ley foral o exijan medidas legislativas para su ejecución, y ejercitar la iniciativa para la transferencia o delegación por el Estado de competencias no atribuidas por la LORAFNA.

Pero, recíprocamente, también el Gobierno tiene mecanismos de defensa o contrapeso frente a este poder del Parlamento. Así, el Presidente de la Comunidad Foral de Navarra puede presentar ante el Parlamento la cuestión de confianza sobre su programa de actuación y dimitir inmediatamente si no obtiene tal confianza (para lo cual le es suficiente con la mayoría simple del Parlamento), o disolver la Cámara y convocar nuevas elecciones con ciertas limitaciones: no puede disolverlo ni en el primer año, ni en el último de la legislatura, ni cuando estén convocadas

elecciones generales, ni antes de que transcurra un año desde la última disolución por este procedimiento. El mandato del nuevo Parlamento que resulte de la convocatoria electoral será completo por un período de cuatro años.

## E) LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

Como se ha dicho, solo el Parlamento de Navarra puede aprobar leyes forales. Estas leyes constituyen la máxima expresión de la voluntad general del pueblo navarro.

Sin embargo, la iniciativa legislativa o facultad para iniciar el procedimiento de elaboración de las leyes está atribuida, con carácter general, a varias personas o entidades:

- El *Gobierno*, que la puede ejercer mediante un proyecto de ley foral.
- Los *grupos parlamentarios* o los *parlamentarios forales*, que la pueden ejercer mediante proposiciones de ley.
- La *iniciativa legislativa popular*, para determinadas materias, y que requiere la firma de 7.000 ciudadanos inscritos en el censo electoral de Navarra.
- Los *municipios* que representen un tercio del número de municipios de cada merindad un cincuenta por ciento de la población de derecho de la misma.

Las leyes forales, para su eficacia, requieren de la publicación en el Boletín Oficial de Navarra. Además, han de publicarse en el Boletín Oficial del Estado. Sólo pueden ser controladas por el Tribunal Constitucional, para comprobar si respetan la Constitución, la LORAFNA, en cuanto norma superior del ordenamiento jurídico navarro, y las leyes del Estado que resulten aplicables en Navarra, y, en caso de no respetarlas, declaradas nulas por dicho tribunal.

### Índice

#### Presentación

##### I. El Reino de Navarra

II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

El Parlamento también puede delegar en el Gobierno de Navarra el ejercicio de la potestad legislativa. Para ello, dicta una ley de delegación en la que fijan las bases o autoriza la refundición de diversos textos legales. El texto que aprueba el Gobierno de Navarra se llama Decreto Foral Legislativo y tiene fuerza y validez que una ley del Parlamento.

## F) LOS DECRETOS LEYES FORALES.

La reforma de la LORAFNA de 2010 introduce la figura del Decreto-ley, al que se añade la expresión “Foral”.

El Decreto-ley Foral es una disposición legislativa provisional que aprueba el Gobierno de Navarra en caso de extraordinaria y urgente necesidad. Los Decretos-leyes requieren su convalidación expresa por el Parlamento de Navarra en el improrrogable plazo de los treinta días siguientes a su promulgación, después de un debate y votación de totalidad. Si no obtienen la convalidación, quedan derogados automáticamente: no solo pierden su eficacia en adelante (sin perjuicio de la eficacia de los actos nacidos bajo su vigencia), sino su completa y total validez, por lo que desaparecen del ordenamiento jurídico. Durante el plazo establecido para su convalidación parlamentaria, el Parlamento puede acordar su tramitación como un proyecto de ley foral por el procedimiento de urgencia.

Los Decretos-leyes Forales no pueden entrar a regular determinadas materias: a) el desarrollo directo de los derechos, deberes y libertades de los navarros y de las instituciones de la Comunidad Foral regulados por la LORAFNA (lo que significa, por un lado, que sí pueden desarrollar aspectos indirectos o no esenciales del contenido de esos derechos, y, por otro, que tampoco pueden

afectar a los derechos constitucionales); b) la reforma de esta Ley Orgánica, cuyo cauce procedimental y participativo es otro; c) la reforma de las leyes dictadas en desarrollo de la LORAFNA a las que esta haga mención expresa, por lo que las principales instituciones y Administraciones públicas quedan fuera de su alcance; d) el régimen electoral, que es materia de una ley foral específica; y e) los Presupuestos Generales de Navarra, aunque sí podrá incluir medidas económicas con efecto en dichos presupuestos.

## G) OTRAS INSTITUCIONES.

La LORAFNA menciona a tres instituciones de Navarra, además de las anteriores: la Cámara de Comptos, el Consejo de Navarra y el Defensor del Pueblo de Navarra.

La *Cámara de Comptos* es el órgano dependiente del Parlamento de Navarra, fiscalizador externo de la gestión económica y financiera del sector público de la Comunidad Foral, de los entes locales y del resto del sector público de Navarra, así como de aquellos fondos que tengan la consideración de públicos, aunque estén en manos privadas, tales como subvenciones, créditos, avales, exenciones, bonificaciones fiscales... Controla, pues, las cuentas de la Administración de la Comunidad Foral y de las entidades locales, y de sus organismos públicos, empresas y fundaciones con participación pública y mayoritaria. Garantiza que el dinero público se gasta eficazmente, con arreglo a las finalidades preestablecidas y sin fraudes. Da cuenta de sus actuaciones al Parlamento de Navarra. Si en el ejercicio de su función fiscalizadora, advierte la existencia de indicios de responsabilidad contable de las autoridades y funcionarios, da traslado de las correspondientes actuaciones al Tribunal de Cuentas, puesto que éste órgano

### Índice

#### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

#### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

#### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

#### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

#### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

#### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

estatal es el único competente para exigir esa especial responsabilidad. Su presidente se elige por el Parlamento de Navarra.

El *Consejo de Navarra* no depende del Parlamento. Es el órgano consultivo superior de la Comunidad Foral de Navarra y ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia. Emite dictámenes conforme a Derecho en los que vela por la observancia y el cumplimiento de la Constitución, la LORAFNA y el resto del ordenamiento jurídico, sin que pueda efectuar valoraciones de oportunidad o de conveniencia. Realiza, por tanto, un control de legalidad de las Administraciones Públicas de Navarra. Sus dictámenes son preceptivos en cuanto a la reforma de la LORAFNA, la interposición de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional, los Decretos Forales Legislativos (excepto los de armonización tributaria con el Estado), los convenios de la Comunidad Foral con el Estado y con las Comunidades Autónomas, los reglamentos en ejecución de las leyes, las transacciones judiciales o extrajudiciales, los recursos administrativos de revisión, etcétera. Se compone de siete miembros nombrados por el Presidente del Gobierno de Navarra, entre juristas de reconocido prestigio y experiencia, cinco a propuesta del Parlamento y los dos restantes designados por el Gobierno de Navarra, para un período de seis años.

El *Defensor del Pueblo de Navarra* se elige por el Parlamento de Navarra para un mandato de seis años. La LORAFNA lo define como un órgano dependiente del Parlamento, al que da cuenta de sus actuaciones, para la defensa y la mejora del nivel de protección de los derechos y libertades de los ciudadanos amparados por la Constitución y la LORAFNA, cuando se vean afectados por la actividad de cualquiera de las Administraciones Públicas de Navarra o de sus entes instrumentales. Puede realizar investigacio-

nes de lo actuado por las Administraciones navarras de oficio o a la vista de una queja presentada por cualquier ciudadano que alegue haber sido víctima de un abuso o negligencia administrativa. Para el desarrollo de su función, supervisa las actuaciones administrativas, aunque no puede anular los actos administrativos. Sus decisiones, adoptadas conforme a su criterio (que es un criterio de legalidad, oportunidad y equidad), no son vinculantes para la Administración supervisada y no pueden ser recurridas ni por esta ni por los interesados. Es, pues, una institución de autoridad, que recomienda o sugiere a la Administración y al Parlamento de Navarra la introducción de cambios en sus quehaceres y que actúa como un mediador (*Ararteko*) entre el ciudadano y la Administración para la defensa de los derechos del primero conforme a los procedimientos especiales, informales y sumarios que su Ley le faculta. No recibe instrucciones ni mandatos de ninguna autoridad o persona, y desempeña sus funciones con plena autonomía, según su propio criterio y conforme a los procedimientos establecidos en la Ley Foral que regula su actividad.

Estos tres órganos, cada uno de ellos regidos por su ley foral respectiva, tienen en común su actividad controladora o supervisora de las Administraciones Públicas de Navarra. Los dos primeros desplazan incluso el control análogo que realizarían, de no existir estos, el Tribunal de Cuentas y el Consejo de Estado. En cambio, el Defensor del Pueblo de Navarra coexiste con el Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales y sólo este puede recurrir ante el Tribunal Constitucional una ley o un acto presuntamente contrarios a la Constitución.

La catalogación de “órganos” empleada por la LORAFNA para definir al Consejo de Navarra, al Defensor del Pueblo o a la Cámara de Comptos se limita al ámbito de las relaciones jurídico-políticas y a la posición de cada una de ellos respecto al Parlamento

## Índice

### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

o al Gobierno. Sin embargo, en el caso de las relaciones de estos tres órganos con terceros, sean estas administrativas, laborales, civiles o mercantiles, los tres tienen personalidad jurídica y capacidad de obrar, por lo que pueden celebrar contratos y otros actos jurídicos y ser determinados actos suyos recurribles ante los tribunales. Desde esta última perspectiva, estamos, por tanto, ante instituciones de derecho público de carácter y funciones especiales.

También el Parlamento de Navarra creó en 1987 la *Universidad Pública de Navarra*, la primera universidad creada por las instituciones propias de Navarra en toda su historia, de cuya financiación es responsable a través de las oportunas transferencias en los Presupuestos Generales de Navarra. Por su carácter de universidad de titularidad y gestión públicas, se trata de una Administración pública especial.

Además de todos estos, el Parlamento de Navarra ha creado una larga relación de entes y órganos consultivos de la Administración de la Comunidad Foral y de participación de sectores y entidades representativas de la vida social navarra en la gestación y desarrollo de las principales políticas forales, entre los que cabe citar la Comisión Foral de Régimen Local, el Consejo Económico y Social, el Consejo Escolar de Navarra, el Consejo Navarro de Cultura, la Comisión de Ordenación del Territorio, el Consejo Social de Política Territorial, el Consejo Navarro de Medio Ambiente, el Consejo Navarro de Salud, el Consejo Navarro de Desarrollo Rural, el Consejo Navarro del Deporte, etcétera.

## H) LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA EN NAVARRA.

La organización de la Administración de Justicia en Navarra se rige por la Ley Orgánica del Poder Judicial y por la LORAFNA.

Mientras que el Poder Legislativo (el poder de dictar leyes) y el Poder Ejecutivo (el poder de llevar las leyes a la realidad) se ejercen en Navarra, no sólo por el Estado en el ámbito de sus competencias exclusivas, sino sobre todo por la Comunidad Foral de Navarra, el Poder Judicial (el poder de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado) sigue siendo un poder exclusivamente en manos del Estado.

Por esta razón, la organización y el funcionamiento judiciales son los mismos en Navarra que en las Comunidades Autónomas. No obstante, Navarra tiene competencias, cuando menos de gestión, en lo relacionado con el personal y los recursos materiales de la Administración de Justicia, excepto sobre los jueces y secretarios judiciales. La Ley Orgánica del Poder Judicial reconoce una especialidad de Navarra en cuanto al personal transferido en materia de Administración de Justicia.

La LORAFNA contempla la existencia de un Tribunal Superior de Justicia en Navarra en el que culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Foral y ante el que se agotan las sucesivas instancias procesales.

No obstante, por encima de éste Tribunal se encuentra el Tribunal Supremo, que tiene las funciones que le atribuye la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En el orden civil, corresponde a los órganos jurisdiccionales radicados en Navarra conocer de todos los recursos en las materias de Derecho civil foral.

En el orden penal y social, corresponde a dichos órganos jurisdiccionales conocer en todas las instancias y grados, con la excepción de los recursos de casación y revisión, que competen al Tribunal Supremo.

En el orden contencioso-administrativo, se agotan ante los órganos radicados en Navarra todos los recursos cuando se tra-

### Índice

#### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

#### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

#### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

#### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

#### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

#### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

ta de actos o normas dictados por la Administración Foral. En cambio, si en el litigio se ventila la aplicación de normas constitucionales u otras dictadas por el Estado, cabe recurrir en casación ante el Tribunal Supremo.

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra se nombra por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. Representa al Poder Judicial en la Comunidad Foral.

El Fiscal Superior de la Comunidad Foral de Navarra es el representante del Ministerio Fiscal en Navarra.

Tanto el Presidente del Tribunal Superior de Justicia como el Fiscal Superior pueden presentar ante el Parlamento de Navarra las respectivas memorias anuales, quedando reforzada así la colaboración entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo;

En relación con la Administración de Justicia, exceptuada la militar, la Comunidad Foral de Navarra ejerce las siguientes competencias:

- Todas las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado. Estas facultades son las que le permiten ejercer competencias sobre el personal transferido y en cuanto a los recursos materiales de la Administración de Justicia en Navarra.
- Participar en la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales que ejerzan sus funciones en Navarra y en la localización de su capitalidad.

## VI LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

### A) EL NIVEL COMPETENCIAL DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA.

En términos jurídicos, “competencia” es la atribución que el ordenamiento hace a una autoridad para que conozca o resuelva un asunto.

La existencia de un Estado que respeta y ampara los derechos históricos de los territorios forales asegura que la Comunidad Foral de Navarra sea competente para conocer o resolver unos asuntos, y el Estado lo sea para conocer o resolver otros.

En términos análogos a las competencias que tenía la Diputación Foral de Navarra en virtud de la Ley Paccionada de 1841, la Comunidad Foral de Navarra tiene, ahora en virtud de la LORAFNA, un doble juego de competencias: las *forales*, aquellas que conserva provenientes de su régimen foral anterior a la Constitución, y las *estatutarias* o autonómicas, que son las que ha asumido en virtud de la LORAFNA en su condición de Comunidad Autónoma.

Índice

Presentación

I. El Reino de Navarra

II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

El resultado ha sido que Navarra goza de un alto techo competencial, equiparable, y en determinadas materias superior, al que en la actualidad gozan las Comunidades Autónomas de primer grado, como son Euskadi y Cataluña, y muy por encima de las del resto.

El amplio contenido competencial de Navarra está integrado por todas aquellas facultades y competencias que:

- Ejercía al amparo de la Ley Paccionada de 1841 y de las disposiciones complementarias.
- La LORAFNA le atribuye.
- La legislación del Estado atribuya, transfiera o delegue, con carácter general, tanto a las Comunidades Autónomas como a las provincias.
- A iniciativa de la Diputación Foral, le atribuya, transfiera o delegue el Estado con posterioridad a la LORAFNA.

## B) LAS COMPETENCIAS. CLASES.

La LORAFNA distingue cuatro clases de competencias de la Comunidad Foral, siguiendo el modelo de reparto entre el Estado y las Comunidades Autónomas que establecieron en 1979 los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña y añadiendo una más, la que se menciona ahora como la primera, dada la especialidad foral de Navarra:

- Competencias exclusivas en virtud de su régimen foral.
- Competencias exclusivas.
- Competencias de desarrollo legislativo y ejecución.
- Competencias de ejecución.

La primera clase engloba todas las competencias que Navarra ostenta en razón de la Ley Paccionada de 1841 y normativa

posterior que la complementa. Son competencias que se denominan *históricas*, por ser anteriores a la Constitución que ésta respeta. Pueden ir incluso por encima de los límites que marca el art. 149.1 CE, pero siempre en los términos establecidos en la propia LORAFNA, como lo ha reconocido explícitamente el Tribunal Constitucional (sentencia 140/1990, de 20 de septiembre), pero en ningún caso afectar negativamente la unidad constitucional.

Las otras tres clases de competencias son las que Navarra asume en virtud de la LORAFNA con igual alcance que si de un Estatuto de Autonomía se tratase. Sus límites se encuentran en el art. 149.1 CE.

La suma de las competencias que Navarra tiene en virtud de su régimen histórico y del resto de competencias que el Estado le ha descentralizado de conformidad con la Constitución y la LORAFNA, hacen de la Comunidad Foral una de las regiones europeas con mayor nivel competencial, igual o, en concretos casos, superior al techo de competencias que tienen muchos de los *Länders* alemanes o austriacos, y sitúa a Navarra, por encima de las Comunidades Autónomas en lo que a descentralización política se refiere. Navarra es la comunidad que más se aproxima a la idea de Administración única, si se compara la proporción entre funcionarios del Estado presentes en ella y funcionarios de la Comunidad Foral.

### a) Competencias históricas.

Entre las competencias históricas de Navarra que menciona la LORAFNA destacan: el Derecho civil foral, la actividad tributaria y financiera, el patrimonio de Navarra, la Administración Local, el régimen jurídico de las instituciones forales, el

## Índice

### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

#### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

#### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

#### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

#### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

#### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

régimen estatutario de los funcionarios públicos, las normas de procedimiento administrativo, los contratos y concesiones administrativas, los ferrocarriles, carreteras y caminos que discurren por territorio foral, los centros de contratación, las vías pecuarias, la agricultura, la ganadería, la caza, la pesca fluvial y lacustre, la acuicultura, los pastos, hierbas y rastrojeras, los espacios naturales protegidos, las zonas de montaña, los montes públicos, el régimen de la Policía Foral, la sanidad e higiene interior...

En cuanto al Derecho civil foral, el Parlamento de Navarra es la única institución competente para conservar, modificar y desarrollar la Compilación del Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra, un extenso, aunque no completo, código civil propio de la Comunidad Foral, que recoge el vigente Derecho civil del antiguo Reino y que hoy regula aspectos tan claves como las relaciones familiares, las sucesiones, la herencia, los testamentos, las obligaciones o la propiedad y la posesión. Una nota característica de este Derecho es que la costumbre es la primera de sus fuentes, por delante incluso de las leyes de la Compilación, los principios generales del Derecho navarro y el Código Civil, que tiene un carácter meramente supletorio en lo regulado por el legislador foral. Las normas del Derecho civil navarro se presumen dispositivas, en razón de la libertad civil. El Fuero Nuevo se aplica a quienes tienen la condición civil de navarro.

La Administración Local se regula por la completa y extensa Ley Foral de 1990. Con la única excepción de los aspectos básicos de la organización y el funcionamiento de los municipios, que se rigen por la legislación del Estado, el resto de cuestiones son competencia exclusiva de la Comunidad Foral.

Por lo que se refiere a las carreteras y caminos existentes en su territorio, Navarra es la única competente para su planificación, financiación, ejecución y defensa. Las demás obras públicas que

no estén declaradas de interés general por el Estado son también competencia de la Comunidad Foral.

En materia de funcionarios públicos, Navarra cuenta con una legislación propia, diferente de la estatal, sobre la que puede regular cualesquiera cuestiones sin más límite que el respeto de los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconoce a todos los funcionarios públicos. No obstante, en materia de retribuciones, la Comunidad Foral ha de estar al porcentaje global de incremento o, en su caso, de reducción que acuerde el Estado, por tratarse de una cuestión subsumible en las bases de la planificación de la actividad económica, cuya competencia exclusiva es del Estado.

También la Comunidad Foral cuenta con su propia y completa normativa sobre contratos de las Administraciones Públicas y concesiones administrativas, distinta de la estatal, aunque ha de respetar los principios esenciales de la legislación básica en la materia.

La agricultura y la ganadería de Navarra se rigen por la normativa foral, que no puede introducir medidas contrarias a la ordenación general de la economía que fija el Estado, ni oponerse a la normativa de la Comunidad Europea (Política Agrícola Común).

Los montes públicos, esto es, los que pertenecen a la Comunidad Foral y los de las entidades locales navarras, así como la regulación sobre pastos, hierbas y rastrojeras, son objeto de una normativa foral propia, bien distinta de la estatal. La regulación tiene sus importantes consecuencias prácticas, puesto que más de la mitad de superficie de Navarra está clasificada por la Unión Europea como zona de montaña y la mitad del territorio de la Comunidad es suelo público (comunal).

Asimismo, la legislación sobre espacios naturales protegidos, caza y pesca, y vías pecuarias, son las que dicta la Comunidad Fo-

## Índice

### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

#### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

#### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

#### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

#### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

#### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

ral, siempre que no se opongan a lo establecido en la normativa básica estatal y, por supuesto, comunitaria. Hoy, la cuarta parte de Navarra está clasificada como espacio natural protegido e integra la red europea de espacios naturales protegidos “Natura 2000”.

Las competencias forales en materia de sanidad e higiene interior aseguran que la gestión de la red hospitalaria pública esté en manos del Gobierno de Navarra, como antes de 1982 lo estaba en parte en manos de la Diputación Foral.

Finalmente, en cuanto a la policía, le corresponde a Navarra, por un lado, la regulación de su policía propia o Policía Foral, que conserva, como mínimo, las competencias anteriores a 1982 (protección de autoridades, custodia de edificios de las instituciones forales, tráfico rodado, vigilancia de transporte...), a las que se suman las que ha ampliado en virtud de leyes forales y, por otro lado, la coordinación de las policías de las entidades locales. La actuación de la Policía Foral con las demás fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado se coordina mediante la denominada Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes de la Diputación Foral y del Gobierno de la Nación.

### b) Competencias exclusivas.

Entre las competencias exclusivas asumidas en virtud de la LORAFNA, se encuentran el amplio listado que menciona el artículo 44, la enseñanza y los nombramientos de notarios y registradores de la propiedad y mercantiles (para cuyo nombramiento ha de valorarse el conocimiento del Derecho foral navarro).

La mayor parte de estas competencias del artículo 44 ha sido objeto de una regulación legal y de una ejecución intensa por parte de la Comunidad Foral. Son las materias de: ordenación

del territorio, urbanismo y vivienda, obras públicas, aeropuertos que no sean de interés general y helipuertos, servicio meteorológico, regadíos, instalaciones de energía, investigación científica y técnica, cultura, patrimonio histórico-artístico, archivos y bibliotecas, instituciones de bellas artes, artesanía, turismo, deporte, espectáculos, juegos, asistencia social (que se conoce más con las actuales denominaciones de “bienestar social” o “política social”), asociaciones, fundaciones, ferias y mercados interiores, estadística de interés para Navarra, establecimientos de protección y tutela de menores, Cámaras agrarias y de Comercio e Industria, denominaciones de origen, colegios profesionales y cooperativas.

En todas las materias o sectores del ordenamiento en los que la Comunidad Foral ejerza competencias con carácter exclusivo, bien en virtud de su régimen foral, bien por habérselas atribuido la LORAFNA, la Comunidad Foral puede:

- Establecer sus políticas propias, distintas de las estatales.
- Ejercer la potestad legislativa y, por tanto, aprobar sus propias leyes forales que obliguen a quienes se encuentren en el territorio de la Comunidad Foral.
- Ejercer la potestad reglamentaria, es decir, dictar reglamentos, normas generales aprobadas por la Administración de la Comunidad Foral que se subordinan a las leyes.
- Ejercer potestades administrativas, que permiten llevar a la práctica las normas y entre las que se incluyen la inspección y la revisión en vía administrativa previa a la judicial.

Que una competencia sea exclusiva supone, además:

- Que el Derecho de Navarra sea preferente al del Estado.
- Que el Derecho del Estado pase a ser supletorio del Derecho de Navarra y que sólo se aplique cuando no haya forma de aplicar el Derecho de Navarra, incluso por analogía.

## Índice

### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

- Que el conocimiento y control de legalidad por los jueces de las normas navarras y de su aplicación se ciña a los órganos jurisdiccionales radicados en Navarra.
- Que la Comunidad Foral pueda celebrar convenios con las Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de esa exclusiva competencia, bastando para que entren en vigor con la comunicación a las Cortes Generales. No se precisa, pues, la autorización de las Cortes Generales.

En el caso de las competencias exclusivas asumidas en virtud de la LORAFNA, es decir, las que no pueden considerarse históricas, tanto el legislador foral como la Administración de la Comunidad Foral han de tener en cuenta, a la hora de su regulación o ejecución, los límites derivados de las competencias del Estado que el propio art. 44 de la LORAFNA establece, tales como el interés general del Estado en determinadas obras públicas, las facultades de coordinación general, la legislación general, el comercio exterior, la legislación mercantil, y, en líneas generales, todo el conglomerado competencial que la Constitución reserva al Estado en su artículo 149.1 CE.

### c) Competencias de desarrollo legislativo y ejecución.

Cuando las competencias son de desarrollo legislativo y ejecución, la Comunidad Foral no puede hacer una política propia que se desmarque de la estatal en la misma materia. Si dicta leyes forales, éstas han de respetar las bases contenidas en la legislación del Estado; de ahí que se hable de una competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado. No obstante, podrá ejercer la potestad reglamentaria y la administrativa en igualdad de condiciones que en el caso de las competencias exclusivas, sin

poder, en ningún caso, desconocer la normativa estatal básica, que también puede tener rango reglamentario.

En el caso de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución, el Derecho navarro no es preferente al del Estado, ni este pasa a ser supletorio. Además, el conocimiento y el control de legalidad por los jueces de las normas navarras y de su aplicación podrán ir más allá de los órganos jurisdiccionales radicados en Navarra si lo que está en tela de juicio es la normativa básica del Estado. Finalmente, en estas materias los convenios que celebre la Comunidad Foral con las Comunidades Autónomas precisarán autorización de las Cortes Generales.

Las materias en las que Navarra puede ejercer competencias de desarrollo legislativo y ejecución son: la ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en territorio foral, sanidad e higiene interior que no tuviera Navarra con anterioridad a la LORAFNA, seguridad social (salvo el régimen económico), régimen de radiodifusión y televisión, régimen de medios de comunicación social, planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico, industria, instituciones de crédito cooperativo, cajas de ahorro, sector público económico, responsabilidad de las Administraciones Públicas, expropiación forzosa, medio ambiente y ecología, reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, ordenación del crédito, banca y seguros, régimen minero y energético...

### d) Competencias de ejecución de la legislación estatal.

En las materias que así aparecen calificadas, la Comunidad Foral tan solo tiene una potestad reglamentaria limitada a la organización de sus propios servicios y potestades administrativas. En esas materias, la Comunidad no puede dictar reglamentos di-

## Índice

### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

rigidos a los ciudadanos. Toda su actividad debe sujetarse a las disposiciones generales del Estado.

Son materias reservadas a esta clase de competencias: la legislación penitenciaria, la legislación laboral, las legislaciones sobre propiedad intelectual e industrial y sobre pesas y medidas, la organización de ferias internacionales, la gestión de aeropuertos de interés general, los establecimientos y productos farmacéuticos, los vertidos industriales y contaminantes, los archivos y museos de titularidad estatal...

#### e) Competencias transferidas o delegadas por ley orgánica.

Son aquellas competencias que la Comunidad Foral de Navarra puede llegar a tener al margen de la LORAFNA y en virtud del art. 150.2 de la Constitución. Este precepto permite al Estado transferir o delegar a las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley tiene que prever en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

### C) LAS COMPETENCIAS RELACIONADAS CON LA UNIÓN EUROPEA Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

#### a) La participación de Navarra en los asuntos europeos.

La reforma de la LORAFNA operada en 2010 garantiza la participación de la Comunidad Foral de Navarra en aquellos

asuntos de la Unión Europea que afectan a las competencias o intereses de Navarra.

Así, el Gobierno de España debe informar al Gobierno de Navarra de las iniciativas de revisión de los tratados de la UE y de los procesos de suscripción y ratificación subsiguientes. También debe informar de las iniciativas y propuestas presentadas ante la UE. El Gobierno de Navarra puede dirigir, en ambos casos, observaciones a las Cortes Generales y al Gobierno de España.

Por otro lado, la Comunidad Foral puede participar en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, especialmente ante el Consejo de Ministros. El Estado debe oír en todos los casos a la Comunidad Foral. La posición de esta es determinante para la formación de la posición española si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativas europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Navarra. No obstante este calificativo de “determinante”, el Estado puede adoptar una posición final que se aparte de la propuesta por la Comunidad Foral, en cuyo caso el Estado debe motivar su decisión ante la Junta de Cooperación.

La aplicación, ejecución y desarrollo del Derecho de la Unión Europea en el territorio navarro y en las materias de su competencia exclusiva o de desarrollo legislativo, corresponde a la Comunidad Foral. Se trata de una competencia diferente de la anterior competencia de ejecución de la legislación estatal. En este caso, la competencia de la Comunidad Foral de Navarra sigue los esquemas de las demás competencias. Por ello, si la materia regulada por el Derecho de la UE es de competencia exclusiva de Navarra, esta tiene las potestades y facultades que hemos mencionado, incluida la de dictar leyes forales; y lo mismo si se trata de una competencia de desarrollo legislativo o de ejecución. La existencia de una regu-

#### Índice

##### Presentación

##### I. El Reino de Navarra

##### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

##### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

##### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

##### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

##### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

lación europea no modifica la distribución interna de las competencias que establecen la Constitución y la LORAFNA.

Otra forma de participación en los asuntos comunitarios se encuentra en la participación del Gobierno de Navarra en las delegaciones españolas ante la UE que traten asuntos de la competencia legislativa de la Comunidad Foral y, especialmente, ante el Consejo de Ministros y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión. Dicha participación, cuando se refiere a las competencias exclusivas de Navarra, ha de permitir, previo acuerdo, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos. La Comunidad Foral, de acuerdo con el Estado, participa en la designación de representantes en el marco de la representación permanente del mismo ante la UE.

Por su parte, el Parlamento de Navarra participa en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establece el Tratado de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando afecten a competencias de la Comunidad Foral.

La Comunidad Foral puede acceder al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con sede en Luxemburgo, en los términos de la normativa europea. El Gobierno de Navarra puede instar al Gobierno de España la interposición de acciones ante dicho Tribunal en defensa de los legítimos intereses y competencias de la Comunidad Foral, colaborando en la defensa jurídica. La negativa del Gobierno de España a ejercer las acciones solicitadas debe ser motivada y comunicarse inmediatamente al Gobierno de Navarra.

### **b) Los tratados internacionales. La proyección exterior.**

El Estado tiene el deber de informar, con carácter previo, a la Comunidad Foral de la elaboración de aquellos tratados y conve-

nios internacionales que afecten a materias de su competencia o de sus específicos intereses y en la parte en que tal afección se produzca. En estos supuestos, el Gobierno de Navarra puede dirigir al Gobierno de España las observaciones que estime pertinentes, así como solicitarle que en las delegaciones negociadoras se integren representantes de la Comunidad Foral.

También puede el Gobierno de Navarra solicitar del Gobierno de España la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés de la Comunidad Foral, así como la integración de representantes de la Comunidad Foral en las delegaciones negociadoras que se formen.

Al Gobierno de Navarra corresponde adoptar las medidas necesarias para la ejecución, dentro del territorio foral, de los tratados internacionales y actos normativos de las organizaciones internacionales en lo que afecten a las materias propias de las competencias de la Comunidad Foral.

La Comunidad Foral puede impulsar su proyección y promover sus intereses en el exterior, pudiendo establecer oficinas en el exterior, siempre con respeto a la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores.

### **c) La cooperación interregional.**

La LORAFNA permite a la Comunidad Foral impulsar la cooperación interregional con otros territorios de otro Estado con los que comparta intereses comunes, especialmente con los territorios franceses que sean fronterizos con Navarra (por ejemplo, el Departamento de Pirineos Atlánticos o la región francesa de Aquitania), con los que puede suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias.

## Índice

### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

## D) LA FINANCIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE NAVARRA. EL CONVENIO ECONÓMICO CON EL ESTADO.

De nada serviría que Navarra tuviera un alto techo competencial si luego no pudiera llevarlo a la práctica por carecer de la capacidad de financiar sus competencias. Vinculada necesariamente a la titularidad de una competencia, sea exclusiva o no, aparece su financiación. A diferencia de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales, en que una gran parte de la financiación de su actividad depende de las cantidades económicas que les transfiera el Estado o de la cesión de impuestos estatales o, en el caso de las entidades locales, de la fijación de sus ingresos, toda la actividad tributaria y financiera de la Comunidad Foral de Navarra se rige por el que llama “sistema tradicional de Convenio Económico” y que también forma parte del régimen foral.

La Ley Paccionada de 1841 mantuvo en manos de la Diputación Foral las facultades sobre la administración de productos de los propios, las rentas, los efectos vecinales, los arbitrios, las propiedades de los pueblos y de la provincia, que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino. Asimismo, a la Diputación le correspondía también el control de las atribuciones de las entidades locales de Navarra relativas a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos. Finalmente, la misma Ley sustituyó el régimen de “donativo” de las Cortes Generales al monarca por una única contribución directa que anualmente tendría que recaudar la Diputación Foral y abonar al Estado.

La actualización de esta contribución anual al Estado por las funciones que éste desempeña en el territorio foral y el reconocimiento de la potestad tributaria de Navarra que mencionaba la

Ley Paccionada se plasmaron más tarde, en 1877, en un convenio entre Navarra y el Estado (llamado Convenio Tejada Valdosera, por ser este el nombre del comisionado enviado por el Gobierno a Pamplona para negociarlo). El segundo convenio económico se firmó, tras negociaciones entre la Diputación y el Gobierno, en 1927; el tercero, en 1941; el cuarto, entre 1969, cuyos principios siguen inspirando las relaciones económico-financieras entre Navarra y el Estado; y el quinto, en 1990, que ha sido objeto de ulteriores modificaciones, sobre los principios del anterior. La última Ley Foral que regula el Convenio Económico es la Ley 25/2003, de 15 de julio, que además de incluir modificaciones, contiene en un anejo el texto completo de dicho convenio, plenamente actualizado.

De este modo, y como señala la LORAFNA, en los convenios económicos se determinan las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado, señalando la cuantía de las mismas y el procedimiento para su actualización, así como los criterios de armonización de su régimen tributario con el régimen general del Estado.

Las notas características de este régimen tradicional son las siguientes: a) El carácter pactado tanto del contenido del propio Convenio Económico, como de la aportación anual que Navarra hace al Estado anualmente; b) el amplio reconocimiento de la autonomía fiscal de Navarra, ya que se reconocen las facultades de la Comunidad Foral para mantener y establecer y regular el régimen tributario que estime procedente, sin otros límites que los pactos internacionales, los que fije el propio Convenio, el principio de solidaridad con el resto de la Nación o la unidad constitucional, lo que no obsta tampoco a que se camine hacia una armonización fiscal más intensa no sólo entre Navarra y el Estado, sino también entre Navarra y la normativa fiscal euro-

### Índice

#### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

#### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

#### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

#### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

#### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

#### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

pea; c) la potestad de Navarra para recaudar los tributos que exija la Hacienda Foral; d) la prevención de conflictos entre las dos Administraciones, la estatal y la foral; y e) la inalterabilidad unilateral del Convenio por parte del Estado, debiendo guardarse en todo caso el procedimiento seguido para su adopción.

Dada la naturaleza paccionada de los convenios económicos, una vez suscritos por el Gobierno de España y la Diputación, se someten al Parlamento Foral y a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley ordinaria.

El régimen del Convenio Económico no se limita sólo a la actividad tributaria. Trasciende ésta y se extiende también a toda la actividad financiera y económica de la Comunidad Foral. De este modo, a Navarra le compete regular en exclusiva la Deuda Pública de Navarra, sin perjuicio de que se coordine con el Estado en este punto, aprobar los Presupuestos Generales de la Comunidad Foral, legislar en materia de sus propias subvenciones públicas, regular las materias hacendística y presupuestaria, gestionar su patrimonio y sus rendimientos, etcétera, aunque cuando de establecer políticas de gasto se trate habrá de respetar, en los términos del Convenio Económico, los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles, como lo dispone el art. 156.1 CE y lo ha declarado el Tribunal Constitucional (sentencias 148/2006, de 9 de mayo, 195/2006, de 22 de junio, y 297/2006, de 11 de octubre), así como los nuevos principios de estabilidad presupuestaria y de limitación del volumen de la deuda pública que ha incluido la reforma del art. 135 de la Constitución Española, efectuada en septiembre de 2011.

Contrariamente a lo que llega afirmarse en alguna ocasión, el sistema de Convenio Económico de Navarra con el Estado no supone ningún privilegio fiscal para los ciudadanos navarros. Navarra no es un paraíso fiscal ni sus habitantes tributan menos que

los restantes contribuyentes del Estado. La Comunidad Foral actualiza sus aportaciones al Estado de acuerdo con éste y en función de las cargas generales o competencias de carácter nacional que el Estado asume en el territorio foral, contribuye al Fondo de Compensación Interterritorial que contempla la Constitución como mecanismo de corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales, y mantiene sobre los habitantes navarros una presión fiscal efectiva globalmente (que no individualmente, pues ésta puede ser unas veces mayor y otras veces menor, siempre por muy poco, que la estatal) equivalente a la existente en el resto del Estado. Por tanto, Navarra se paga sus competencias, contribuye al Estado tanto por las competencias que éste presta e inciden directa o indirectamente en Navarra como en aplicación del principio de solidaridad, y exacciona a sus contribuyentes igual que el Estado a los suyos.

## E) LAS TRANSFERENCIAS DE LOS SERVICIOS DEL ESTADO.

La transferencia a Navarra de los servicios relativos a competencias que corresponden a Navarra conforme a la LORAFNA se ajusta a las bases que establece la disposición transitoria cuarta de ésta:

- Las transferencias se llevan a cabo por el Gobierno de la Nación, previo acuerdo con la Diputación Foral y se publican en un Real Decreto tanto en el Boletín Oficial del Estado como en el Boletín Oficial de Navarra.
- En virtud de dichos acuerdos, se transfieren a Navarra los medios personales y materiales necesarios para el pleno y efectivo ejercicio de las competencias.

### Índice

#### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

- A los funcionarios del Estado que pasan a depender de la Comunidad Foral se les respetan los derechos que les correspondían en el momento de la transferencia, incluso el de participar en los concursos de traslado que convoque la Administración respectiva en igualdad de condiciones con los restantes miembros del Cuerpo o Escala a que pertenezcan.
- La transferencia a la Comunidad Foral de bienes o derechos está exenta de gravámenes fiscales.
- Los servicios se valoran conforme a las disposiciones del Estado, teniendo en cuenta los costes directos e indirectos y los gastos de inversión que correspondan. La cuantía resultante se descuenta de la aportación económica de la Comunidad Foral a las cargas generales del Estado que se prevé en el Convenio Económico.
- Mientras no se produzcan las transferencias, la Administración del Estado continúa prestando los servicios públicos sin que ello implique renuncia por parte de Navarra a la titularidad de las correspondientes competencias.

Las previsiones de la LORAFNA fueron objeto de desarrollo en el Real Decreto 2356/1984, de 19 de diciembre, de normas reguladoras de la transferencia de servicios estatales a la Comunidad Foral de Navarra. Lo más llamativo de esta disposición es la creación de una Junta de Transferencias, presidida por el Ministro de Administración Territorial y por el Vicepresidente del Gobierno de Navarra, e integrada, además, por ocho representantes de la Administración del Estado y por ocho representantes del Gobierno de Navarra, que en cualquier momento pueden ser sustituidos en sus cargos. Es un órgano interadministrativo, de composición paritaria, que adopta sus acuerdos por consenso de ambas representaciones. Sus sesiones se celebran en Madrid o Pamplona.

Con arreglo a estas normas mencionadas, se aprobaron cincuenta Reales Decretos de traspasos de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral en diversas materias. Asimismo, otros nueve Reales Decretos ampliaron los servicios, funciones o medios inicialmente traspasados a la Administración de la Comunidad Foral.

Hoy, quedan ya pocas materias de las previstas en la LORAFNA pendientes de traspaso y son, en su práctica totalidad, de carácter ejecutivo, aunque no por ello menos importantes: instituciones penitenciarias, aeropuertos de titularidad estatal o gestión económica de la Seguridad Social.

## F) LAS RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

Las relaciones entre Navarra y el Estado están basadas en los principios de colaboración, cooperación, lealtad institucional, respeto competencial recíproco, información y prevención de conflictos competenciales.

La LORAFNA prevé algunas de estas ideas:

- La celebración de convenios de cooperación para la gestión y la prestación de obras y servicios de interés común. Para la formalización de estos convenios, el Gobierno de Navarra precisa de la previa autorización del Parlamento de Navarra cuando los convenios supongan modificación o derogación de alguna Ley Foral o exijan medidas legislativas para su ejecución.
- La colaboración para la ordenada gestión de sus respectivas competencias y el intercambio mutuo de información.

### Índice

#### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

#### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

#### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

#### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

#### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

#### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

- El planteamiento de las discrepancias que se susciten y, en su caso, su resolución por una Junta de Cooperación integrada por igual número de representantes de la Diputación Foral y de la Administración del Estado, sin perjuicio de que cualquiera de las partes acuda al Tribunal Constitucional o los jueces y tribunales ordinarios. Esta Junta se constituye, además, como el instrumento ordinario y principal de relación entre la Comunidad Foral y el Estado, sin que ello obste a las funciones atribuidas a otros órganos competentes en ámbitos sectoriales. A la Junta le corresponde impulsar la realización de actuaciones y planes conjuntos para el desarrollo de políticas comunes y el diseño mecanismos de colaboración mutua en los distintos ámbitos sectoriales donde confluya el interés de ambas Administraciones.

Al frente de la Administración del Estado en Navarra hay un Delegado, nombrado por el Gobierno de España, que incluso la coordina cuando es menester, con la Administración de la Comunidad Foral.

## G) LOS CONVENIOS Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

La LORAFNA prevé la celebración de convenios entre la Comunidad Foral y las Comunidades Autónomas.

Su régimen jurídico es distinto según se trate de:

- Convenios con la Comunidad Autónoma del País Vasco y otras Comunidades Autónomas limítrofes para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las

materias de su competencia, sea ésta exclusiva o no. En este caso, los convenios entran en vigor a los veinte días de su comunicación a las Cortes Generales. La mención explícita a la Comunidad Autónoma del País Vasco que realiza la LORAFNA no supone ningún trato jurídico de favor hacia esta comunidad limítrofe, sino tan solo una deferencia hacia ella o una voluntad política de la Comunidad Foral de cooperar estrechamente con ella, pero cada una desde el respeto hacia las competencias de la otra.

- Convenios para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de la exclusiva competencia de Navarra y de las Comunidades Autónomas. En tal caso, los convenios entran en vigor a los treinta días de su comunicación a las Cortes Generales, salvo que éstas acuerden en dicho plazo que, por su contenido, el convenio debe seguir el trámite previsto para los acuerdos de cooperación.
- Acuerdos de cooperación, que requieren la previa autorización de las Cortes Generales, y que versan sobre las restantes materias.

Antes de la formalización de los convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley foral o que exijan medidas legislativas para su ejecución, el Gobierno de Navarra ha de recabar y obtener la autorización del Parlamento de Navarra, quien, de este modo, controla la oportunidad de la celebración del convenio o acuerdo.

### Índice

#### Presentación

#### I. El Reino de Navarra

#### II. Navarra, provincia foral. Las leyes de 1839 y Paccionada de 1841

#### III. Navarra en la Constitución de 1978. La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero

#### IV. Navarra, Comunidad Foral. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)

#### V. Las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra

#### VI. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra