

NAVARRA EN EL FUTURO CONSTITUCIONAL

Las propuestas de reforma del modelo de distribución territorial del poder que han sido anunciadas por el PSOE, están muy lejos de ser meros actos de «consolidación» de lo ya existente. Incluso algo aparentemente inocuo, como la constitucionalización de una lista de Comunidades Autónomas, podría dar origen a otros problemas si se planteara, en consecuencia, la supresión de la disposición transitoria cuarta de la Constitución, que regula las condiciones de una posible incorporación de Navarra al País Vasco.

I. LA CONSTITUCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Hasta 1978, España se organizaba territorialmente en municipios y provincias. La estructura del Estado era fuertemente centralizada. El poder político se concentraba en el Gobierno y sólo las Cortes españolas poseían la potestad legislativa. Todos los intentos de regionalización habidos desde la Constitución de 1812 –fuertemente centralizadora o uniformista– habían fracasado. La Constitución se propuso sustituir el Estado centralista por un nuevo Estado respetuoso del derecho a la autonomía de los diversos pueblos de España. El artículo 2º de la Carta Magna es muy significativo: tras proclamar que la Constitución se fundamenta en la unidad indisoluble de la nación española se añade, a renglón seguido, que se reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran.

Jaime Ignacio del Burgo es Diputado por Navarra.

Los constituyentes no establecieron ningún criterio definitorio acerca de la diferencia entre nacionalidades y regiones. Al final, el sistema autonómico regulado en el título VIII sería de aplicación tanto a quien se proclamara nacionalidad como a quien se considerase región. Unas y otras podrían constituirse en Comunidades Autónomas, en el marco de la Constitución y de los respectivos Estatutos de autonomía. Si la Constitución no definió los conceptos de nacionalidad y de región, menos aún se adentró en la complicada tarea de determinar *a priori* el mapa de las nacionalidades y regiones. Así que optó por dejar al libre juego de la voluntad popular el establecimiento de Comunidades Autónomas para ejercer el derecho a la autonomía y acceder a su autogobierno.

Había en el momento constituyente ciertos pueblos españoles que poseían una clara conciencia regional. La delimitación de su territorio en tales casos no ofrecía dificultad alguna. Era el caso, por ejemplo, de Cataluña, Galicia, Andalucía, Aragón, las Islas Canarias, Extremadura, Asturias, Murcia... Pero en otros casos se suscitaban serias dudas: ¿qué hacer con las dos Castillas, con Madrid, con el País Vasco en relación con Navarra? Incluso había voces que propugnaban la constitución de los «Países catalanes» con Cataluña, Valencia y Baleares. La respuesta quedaría en manos de los ciudadanos. Para la constitución de una Comunidad Autónoma era preciso cumplir los requisitos establecidos en el título VIII de la Constitución. La asimetría del sistema autonómico español comenzó a ponerse de manifiesto desde el momento en que se preveían diversos procedimientos para, en ejercicio del derecho a la autonomía, acceder al autogobierno.

II. EL RÉGIMEN GENERAL DEL ARTÍCULO 143

El procedimiento general para la constitución de las Comunidades Autónomas se contiene en el artículo 143 de la Constitución. Se trata de un sistema muy parecido al utilizado en la II República para la creación de «regiones autónomas». Con arreglo a este precepto estaban legitimados para constituir Comunidades Autónomas:

- a) Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes.

- b) Los territorios insulares.
- c) Las provincias con entidad regional histórica.

La iniciativa del proceso autonómico correspondía a las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente (que podían ser sustituidos, según lo dispuesto en la disposición transitoria primera, por los órganos de gobierno de los regímenes provisionales de autonomía si estuvieran constituidos) y a las dos terceras partes de los municipios cuya población representara, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Las Comunidades constituidas conforme a este procedimiento accederían a un Estatuto de autonomía limitada (competencias del artículo 148), pues habrían de pasar cinco años desde la aprobación de aquél para poder acceder a las competencias del artículo 149, es decir, de aquellas que aunque son exclusivas del Estado se consideran susceptibles de atribución a las Comunidades Autónomas, y configuran una verdadera autonomía política con poderes legislativos, reglamentarios y ejecutivos.

En un primer momento, se consideró que sólo las Comunidades Autónomas constituidas conforme al artículo 151 contarían con una asamblea legislativa, aunque al tiempo de la elaboración de los Estatutos y en virtud de los pactos autonómicos de 1980 se entendió que las Comunidades del artículo 143 accederían directamente a la misma organización institucional, aunque sus competencias normativas serían muy reducidas en comparación con las constituidas al amparo de aquel precepto excepcional.

III. EL RÉGIMEN EXCEPCIONAL DEL ARTÍCULO 151

La Constitución previó que algunos territorios desearían acceder de manera inmediata tanto a las competencias del artículo 148 como a las del 149. Pero para ello debían manifestar inequívocamente que tal era la voluntad de sus ciudadanos. Así que estableció un procedimiento más complejo que el del 143. La iniciativa del proceso habría de completarse en el plazo de seis meses a partir del primer acuerdo adoptado por alguna de las corporaciones locales implicadas en aquél. Además del acuerdo de las Diputaciones o de los órganos interinsulares correspondientes, la voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma

debería contar con el acuerdo de las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representaran al menos la mayoría del censo electoral de cada una de ellas. Conseguidos los acuerdos necesarios, la iniciativa sería sometida a referéndum mediante el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia.

La única Comunidad española constituida conforme a este procedimiento fue Andalucía. Este procedimiento excepcional se introdujo durante el debate constituyente para evitar que la súbita aparición de las Comunidades Autónomas, la mayoría de ellas sin experiencia autonómica y sin conciencia regional acusada, pudiera desbaratar la funcionalidad del Estado, con graves perjuicios para los ciudadanos.

IV. EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO PARA LAS MAL LLAMADAS «COMUNIDADES HISTÓRICAS»

En el momento constituyente, los representantes de Cataluña y el País Vasco –y en menor medida, Galicia–, plantearon la necesidad de acceder cuanto antes al autogobierno constitucional. Las tres comunidades deseaban que su Estatuto recogiera todas las competencias susceptibles de atribución en virtud del artículo 149 de la Constitución, además de las del 148. La urgencia de los nacionalistas vascos y catalanes era incompatible con el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos procedimentales establecidos en el artículo 151. Para evitarlos se recurrió a un subterfugio del que se deriva la atribución a Cataluña, el País Vasco y Galicia de la denominación –a todas luces inadecuada y equívoca por parte de juristas y comentaristas políticos– de «nacionalidades históricas», por darse la circunstancia puramente aleatoria de que las tres comunidades habían plebiscitado durante la II República un Estatuto de Autonomía. En 1932 lo había hecho Cataluña. Luego le siguió, en 1933, el País Vasco y finalmente fue Galicia la que refrendó su Estatuto unos días antes del estallido de la guerra civil en 1936. Había otros territorios que habían ya dado los pasos necesarios para convertirse en regiones autónomas, pero la caída de la República lo impidió. Por eso, llamar «nacionalidades históricas» a Cataluña, Galicia y País Vasco es una pura arbitrariedad.

Pues bien, una disposición transitoria –la segunda– estableció que los territorios que en el pasado hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y contaran, al tiempo de promulgarse la Constitución, con regímenes provisionales de autonomía, podrían proceder inmediatamente a la autonomía del artículo 149 si por mayoría absoluta así lo acordaba el órgano preautonómico. Así lo hicieron el País Vasco, Cataluña y Galicia elevando sus respectivos proyectos de Estatuto a la consideración del seno de la Comisión Constitucional del Congreso, que una vez aprobados por las Cortes Generales, fueron sometidos a referéndum. En todas las provincias de las tres Comunidades expresadas el referéndum superó la mayoría de los votos válidos emitidos, *quórum* exigido por la Constitución.

V. LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA: EL CASO DE NAVARRA

a. El contencioso Navarra-Euzkadi

En el momento constituyente, surgió en Navarra una fuerte corriente de opinión partidaria de la conformación de un ámbito autonómico vasco integrado por las «cuatro» provincias vascas, es decir, por Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. El nacionalismo vasco emergente consiguió la adhesión a la causa de Euzkadi de todos los partidos de izquierda y, de modo especial, a los partidos socialista y comunista. Todos ellos daban por sentado que Navarra formaba parte del País Vasco, Euzkadi o Euskal Herria y, por tanto, debía formar parte del futuro régimen autonómico vasco. Frente a esta opinión, aparentemente dominante también en Navarra, se alzaban los centristas navarros (UCD) y Alianza Foral, socio navarro de Alianza Popular. Mientras estos últimos rechazaban cualquier fórmula que pudiera conducir a Navarra a su integración en Euzkadi, el programa electoral de los centristas contemplaba la realización de un referéndum como único instrumento de legitimación del posible cambio del «status» de Navarra. Al mismo tiempo, propugnaban un nuevo pacto con el Estado para el «mejoramiento del Fuero», a fin de conseguir la democratización de las instituciones forales, transformando al Consejo Foral en una asamblea legislativa elegida por sufragio universal, y recabar del Estado la devolución o integración en el régimen foral de cuantas competencias estatales no fueran inherentes a la unidad constitucional.

b. El precedente republicano

Ha de recordarse que en tiempos de la II República se vivieron unas circunstancias parecidas. La alianza de carlistas, conservadores y nacionalistas en Navarra, para hacer un frente común contra el sectarismo anticlerical de la República en las primeras elecciones republicanas, tuvo como efecto la propuesta en 1931 de un Estatuto conjunto con las Provincias Vascongadas, cuya tramitación, tan pronto como entró en vigor la Constitución, se inició de acuerdo con el procedimiento constitucional que confería la iniciativa a las Diputaciones y a los municipios. A punto estuvieron los nacionalistas de lograr su propósito. Unos pocos miles de votos de diferencia (gracias, sobre todo, al peso de Pamplona) excluyeron a Navarra del proceso durante la gran asamblea de ayuntamientos vasco-navarros celebrada en el teatro Gayarre de la capital navarra. Excluida Navarra, el proyectado Estatuto siguió su camino circunscrito a las provincias vascongadas. Refrendado en 1933, las Cortes españolas lo mantuvieron «hibernado» hasta que en octubre de 1936, en plena guerra civil, se le dio luz verde por el Parlamento español (o lo que quedaba de él) y se constituyó el efímero gobierno del presidente Aguirre, reducido al territorio de Vizcaya. El gobierno de Aguirre cesó en sus funciones en junio de 1937, tras la caída de Bilbao.

En la primera redacción del Estatuto vasco, refrendado en 1933, se incluía una «disposición final» relativa a Navarra donde se preveía su incorporación a la región autónoma del País Vasco, Euskalerría o Euzkadi, previo cumplimiento de los trámites establecidos en el artículo 12 de la Constitución, es decir, iniciativa de los Ayuntamientos de Navarra que representaran al menos los dos tercios del censo electoral y posterior plebiscito del texto estatutario por mayoría de las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo. En caso de rechazarse el Estatuto no podría renovarse la propuesta hasta transcurridos cinco años. Cuando se aprobó el Estatuto, el 6 de octubre de 1936, las Cortes introdujeron algunas modificaciones. Entre ellas, destaca la supresión de la disposición final relativa a Navarra, quizás para congraciarse con ella, por lo que nada se dice de su posible incorporación.

c. La gestación de la disposición transitoria cuarta

El origen de la disposición transitoria ha de remontarse a las negociaciones llevadas a cabo a finales de 1977 para poner en marcha un régi-

men provisional de autonomía para el País Vasco. La Asamblea de Parlamentarios Vascos –con presencia de tres de los nueve parlamentarios navarros en las Cortes constituyentes– había negociado un texto que implicaba la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco, órgano de gobierno preautonómico, integrado por parlamentarios de los territorios de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra. Los centristas navarros se opusieron radicalmente a esta fórmula, que consideraban un atentado, en primer lugar, para las facultades forales ejercidas por la Diputación, rompiendo así el tradicional principio de relación bilateral entre Navarra y el Estado, y, sobre todo, porque ello suponía la adhesión a Euzkadi sin que el pueblo navarro hubiera tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto.

El 30 de diciembre de 1977, el Consejo Parlamentario de Navarra llegó a una fórmula transaccional consistente en desbloquear la tramitación de la preautonomía vasca, pero con el pronunciamiento expreso de que la incorporación al Consejo General Vasco se produciría en el caso de que el órgano foral competente (cuya determinación se haría por acuerdo entre el Gobierno y la Diputación Foral) así lo acordara, y su decisión fuera refrendada mediante consulta popular directa por el pueblo navarro. La transacción se consiguió porque primero el PSOE y después el PNV acabaron por aceptar que Navarra no sería Euzkadi si no lo decidía el pueblo navarro en referéndum.

Este acuerdo, suscrito por todos los diputados y senadores navarros, fue asumido por las direcciones nacionales de UCD, PSOE y PNV. Se pactó asimismo entre UCD y el PSOE que no se celebraría ningún referéndum mientras Navarra estuviera amenazada por la violencia terrorista de ETA. Finalmente todos convinieron en que el mismo procedimiento acordado para la preautonomía vasca se plasmaría en la Constitución. Todos estos acuerdos fueron suscritos en nombre de la UCD navarra y de la dirección nacional de dicho partido por Jesús Aizpún.

e. Las negociaciones para la redacción de la disposición transitoria cuarta

A mediados de enero de 1978 se reunieron las delegaciones de UCD, PSOE y PNV para trasladar a la Constitución lo acordado por el

Consejo Parlamentario de Navarra. Por parte de UCD, acudieron el vicepresidente del Gobierno, Fernando Abril Martorell, el secretario regional de UCD, senador Jaime Ignacio del Burgo, y asistió a las primeras reuniones Miguel Herrero de Miñón, uno de los ponentes de la Constitución. Por parte del PSOE, los representantes fueron Chiqui Benegas, secretario general del Partido Socialista de Euzkadi, y Gabriel Urralburu, secretario general de la Agrupación Navarra del Partido Socialista de Euzkadi. También estuvo presente en alguna de las reuniones Enrique Múgica. Finalmente, los nacionalistas del PNV enviaron a Carlos Garaicoechea, presidente del Euzkadi Buru Batzar, y al histórico dirigente Juan Ajuriaguerra.

Las discusiones duraron varios días. Tres fueron los escollos principales: el quórum exigido tanto en el órgano foral competente (el futuro Parlamento foral) como en el hipotético referéndum para poner en marcha la integración (mayoría simple o mayoría absoluta del censo electoral); el plazo para la reiteración de una iniciativa fracasada de integración, fijado con carácter general para todas las Comunidades Autónomas en un año; y la reversión de la decisión de Navarra en caso de que se hubiera producido la integración (derecho de separación).

Durante las conversaciones el PSOE-PSE y el PNV hicieron un frente común. Al final se consiguió un texto que fue considerado insatisfactorio por UCD de Navarra, aunque no lo suficiente como para romper las conversaciones. UCD consiguió que en el órgano foral competente la iniciativa de incorporación a Euzkadi debería ser aprobada por mayoría absoluta de sus miembros; no logró el quórum de mayoría absoluta del censo electoral en el referéndum, a pesar de haber invocado el precedente del Estatuto vasco de 1933 (todavía no se había introducido en el proyecto constitucional el procedimiento excepcional del artículo 151, donde sí se exige tal quórum para refrendar la iniciativa autonómica, que hubiera reforzado sin duda la posición negociadora de los centristas); y, tampoco se hizo referencia al derecho de separación por considerar que esto debería introducirse en el Estatuto, caso de producirse la integración. Asimismo, UCD obtuvo el acuerdo de modificar en el proyecto constitucional el plazo de reiteración de las iniciativas frustradas de constitución de Comunidades Autónomas, que se había fijado en un año y pasó a ser de cinco, aunque la primera propuesta tentativa de la delegación centrista había sido de veinticinco años.

El texto definitivamente aprobado se incorporó como enmienda conjunta de UCD, PSOE y PNV al proyecto constitucional y no sufrió variaciones durante su tramitación en el Congreso y en el Senado. En la Comisión Constitucional del Congreso intervino, a favor de la enmienda y en nombre del grupo parlamentario de UCD, Jesús Aizpún. En el Senado, el senador Jaime Ignacio del Burgo intentó –sin éxito– incorporar alguna de las propuestas no aceptadas en las conversaciones de enero de 1978.

f. Análisis de la disposición transitoria cuarta

He aquí el texto de la disposición:

- «1. En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada en referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobada por mayoría de los votos válidos emitidos.*
- 2. Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período del mandato del Órgano Foral competente, y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143».*

Lo primero que hay que destacar es que esta disposición sólo se refiere al supuesto de incorporación a Euzkadi, pero no al ejercicio de otras opciones autonómicas que se ofrecían a Navarra en el momento de entrada en vigor de la Constitución, a saber:

- 1) Redacción de un Estatuto constitucional de autonomía específico para Navarra en cualquiera de sus dos modalidades: la ordinaria del artículo 143 y la excepcional del artículo 151. En cualquiera de dichos supuestos, Navarra debería recorrer el procedimiento establecido para cada uno de ellos.
- 2) Asociarse con otras provincias limítrofes distintas del País Vasco, como por ejemplo La Rioja o Aragón. Lo mismo que en

el caso anterior, el procedimiento a seguir sería el del artículo 143 o el del 151.

- 3) Permanencia como provincia de régimen foral, manteniendo la configuración institucional y competencial propia de la Ley Paccionada de 1841 con el amparo de la disposición adicional primera de la Constitución.
- 4) Proceder a un nuevo pacto con el Estado para el «Amejoramiento del Fuero» con invocación de los derechos históricos amparados y respetados por la disposición adicional primera de la Constitución. Este nuevo pacto se asentaría en la Ley de confirmación de Fueros de 25 de octubre de 1839 y supondría una novación de la Ley Paccionada de 1841. Esta fórmula, defendida inicialmente en solitario por la UCD navarra, sería posteriormente aceptada por el PSOE con el apoyo de UPN, nueva fuerza política surgida después de promulgada la Constitución de 1978.

En el caso de que la opción elegida fuera la integración en Euzkadi podía ocurrir que en ese momento todavía no se hubiera aprobado el Estatuto vasco y, por tanto, continuara en funcionamiento el órgano de gobierno de la autonomía provisional, es decir, el Consejo General Vasco. Por eso se hace en primer lugar la mención a la incorporación a dicho órgano. También se prevé la posibilidad de que la opción se realice después del Estatuto y de ahí la referencia al «régimen autonómico vasco» sustitutivo del Consejo General Vasco.

Ha de aclararse también la expresión «Órgano Foral competente». Durante las conversaciones conducentes a la disposición comentada se discutió la conveniencia de determinar a quién debía corresponder, en primera instancia, la puesta en marcha del proceso de incorporación. En las provincias de régimen común, además de los Ayuntamientos, debían participar en el proceso las Diputaciones provinciales, salvo que hubiera un órgano preautonómico. En aquellos momentos, la única institución que reunía todos los poderes del régimen foral era la Diputación Foral. Se entendió, sin embargo, que una decisión de tanta trascendencia no podía encomendarse a un órgano tan reducido –siete miembros– aunque se hubiera democratizado su elección. Se utilizó por eso la expresión «Órgano Foral competente», cuya determinación se haría en el acuerdo para la democratización de las instituciones forales para el que se había habilitado al Gobierno y a la Diputación Foral

en los Reales Decretos Leyes 1 y 2, de 2 de enero de 1978, sobre pre-autonomía vasca y reconocimiento de la singularidad de Navarra. Sería el Real Decreto Paccionado de 25 de enero de 1979, fruto del pacto entre la Diputación Foral y el Gobierno, el que al prever la sustitución del antiguo Consejo Foral Administrativo por un Parlamento elegido por sufragio universal, le atribuyó el carácter de «Órgano Foral competente» para ejercer las previsiones de la disposición transitoria cuarta.

Pues bien, en el supuesto de que el Órgano Foral competente, es decir, el Parlamento Foral, decidiera iniciar el proceso de incorporación a Euzkadi, debería adoptar un acuerdo expreso al respecto con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros. El primer Parlamento Foral estaba integrado por 70 parlamentarios forales. En diciembre de 1979 el parlamentario de Euzkadiko Eskerra, Sr. Casajús, presentó una moción instando el inicio del proceso de incorporación a Euzkadi. La moción se debatió en la Comisión de Régimen Foral el 17 de diciembre. Fue rechazada con 4 votos a favor (los grupos abertzales), 7 votos en contra (UCD y UPN) y 4 abstenciones (PSOE). Para conseguir su aprobación hubiera necesitado pasar al pleno y obtener como mínimo 36 votos favorables para alcanzar la mayoría absoluta. En la actualidad, dado que el número de parlamentarios forales fijado en el Amejoramiento del Fuero es de 50, serían necesarios 26 votos favorables a la incorporación.

Una vez conseguida la aprobación del Parlamento ha de procederse a la convocatoria de un referéndum de ratificación de la propuesta formulada por la Cámara foral. Si los «síes» superasen a los «noes» en la consulta popular directa, la iniciativa quedaría aprobada.

A partir de ese momento se iniciarían las conversaciones con el País Vasco para modificar su Estatuto a fin de acomodar la incorporación de Navarra. Tal proceso está regulado en el Estatuto de Guernica en los siguientes términos (artículo 47, 2).

«En el caso de que se produjera la hipótesis prevista en la disposición transitoria cuarta de la Constitución, el Congreso y el Senado, en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento reglamentario que de común acuerdo determinen, establecerán, por mayoría absoluta, qué requisitos de los establecidos en el artículo 46 se aplicarán para la reforma del Estatuto, que deberán en todo caso incluir la aprobación del órgano foral competente, la aprobación mediante Ley Orgánica, por las Cortes Generales, y el referéndum del conjunto de los territorios afectados».

El único punto de los requisitos establecidos en el artículo 46, regulador del procedimiento para la reforma del Estatuto vasco, que no está incluido en el artículo 47, es la intervención del Parlamento Vasco, que podría ser suprimida por las Cortes Generales, aunque si el Parlamento navarro debe dar su aprobación al proyecto de reforma del Estatuto para acomodar la presencia de Navarra sería también razonable que interviniera el Parlamento vasco. En cualquier caso, lo determinante de este procedimiento es que la incorporación de Navarra no se consumaría si las Cortes Generales no dan su aprobación al Estatuto reformado y si, en caso de celebrarse el referéndum del conjunto de los territorios afectados, el pueblo navarro lo rechazara.

Hubo una gran polémica sobre el alcance de la expresión «conjunto de los territorios afectados», pues Carlos Garaicoechea, en el momento de aprobarse el Estatuto en el Congreso de los Diputados, exigió que los portavoces de UCD y del PSOE se comprometieran a interpretar que en caso de celebrarse este último referéndum el cómputo de los votos se haría globalmente, de forma que los sufragios emitidos por los ciudadanos navarros quedarían diluidos con los de la Comunidad Autónoma Vasca. Caso de no ser así, el PNV se retiraría de las Cortes y congelaría la tramitación del Estatuto. Esta reacción de Carlos Garaicoechea se produjo al conocer un dictamen del Centro de Estudios Constitucionales en el que se concluía que la interpretación nacionalista era contraria a la Constitución.

g. Disposición permanente o transitoria

Cabe plantearse si la denominación de la disposición transitoria es conforme con la naturaleza de la misma. En la Constitución hay disposiciones permanentes que, en realidad, tienen carácter transitorio. Todas las normas procedimentales del proceso de creación de las Comunidades Autónomas, aunque figuran en el título VIII y, por tanto, son formalmente permanentes, en realidad son transitorias, pues han agotado su eficacia.

La disposición transitoria cuarta es, en realidad, una excepción al procedimiento del artículo 143 y sólo para el caso de una hipotética incorporación a Euzkadi. Si Navarra, previo cumplimiento de lo esta-

blecido en esta disposición constitucional, hubiera acabado por incorporarse a la Comunidad Autónoma Vasca, nos encontraríamos ante una norma puramente transitoria. Pero mientras tal hipótesis no llegue a producirse, la disposición tiene carácter permanente.

h. La disposición transitoria, ¿imposición o garantía?

La disposición transitoria cuarta fue una manifestación más del consenso constitucional. En los años de la transición a la democracia surge el llamado «contencioso Navarra-Euzkadi» y mediante acuerdo entre las fuerzas políticas parlamentarias se llega a un pacto político, que más tarde se incorpora al texto constitucional. El pueblo navarro refrendó, no se olvide, la Constitución, a pesar de las voces críticas que desde posturas nacionalistas y no nacionalistas se hicieron a la disposición transitoria cuarta y a la disposición adicional. Olvidando su participación en las conversaciones conducentes al consenso, los nacionalistas sostuvieron, en la campaña del referéndum constitucional, que la disposición transitoria convertía la incorporación a Euzkadi en una auténtica carrera de obstáculos, entre otras cosas porque podía interpretarse que puesto que el régimen autonómico vasco se iba a tramitar conforme al artículo 151, el acceso directo de Navarra a dicho régimen requería que en el primer referéndum previsto los votos afirmativos alcanzaran la mayoría absoluta del censo electoral. En cuanto a la disposición adicional, los nacionalistas denunciaban la imposibilidad de que se tratara de un precepto dirigido a permitir la reintegración foral de los territorios forales.

Desde posiciones conservadoras, se rechazaba la Constitución –y se propugnaba el voto en contra o la abstención–, porque la disposición adicional relativa a la salvaguarda de los derechos históricos no garantizaba la pervivencia de los Fueros navarros y, además, la disposición transitoria cuarta había constituido una claudicación ante las presiones nacionalistas y representaba una traición a Navarra, pues nos abocaba indefectiblemente a Euzkadi. El pueblo navarro zanjó la cuestión al aprobar por mayoría absoluta del censo electoral la Constitución de la concordia. No ocurrió lo mismo en el País Vasco, donde los «sies» superaron ampliamente a los «noes», pero no lograron rebasar la mayoría del censo electoral (exigencia que por otra parte no era necesaria).

Al cabo de veinticinco años se puede hacer un balance de las consecuencias para Navarra tanto de la disposición adicional como de la disposición transitoria cuarta. No sólo no han desaparecido los Fueros sino que el Amejoramiento del Fuero de 1982 nos ha convertido en la Comunidad con mayor grado de autonomía política de España. El contencioso Navarra-Euzkadi pasó a la historia, aunque continúe el problema político en la medida en que el nacionalismo vasco no ha desistido de su proyecto de integrar Navarra en Euzkadi. Por lo tanto, no era cierto que la disposición transitoria cuarta nos abocara indefectiblemente a Euzkadi. Mejor aún, la disposición transitoria cuarta ha representado una clara garantía para la libertad colectiva de Navarra.

6. EL AMEJORAMIENTO DEL FUERO Y LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA

Tras el pacto para el Amejoramiento del Fuero de 1982 Navarra se define como una «Comunidad Foral». En una sentencia del Tribunal Constitucional de 1984 se señala que la disposición adicional no es más que un procedimiento más para el acceso a la autonomía constitucional de los territorios forales, por lo que el Amejoramiento del Fuero no es otra cosa que un Estatuto de autonomía. Navarra, según esta tesis, sería una Comunidad Autónoma más, aunque el contenido de su Estatuto fuera fruto del pacto con Navarra. Posteriormente, el Tribunal Constitucional ha matizado su sentencia de 1984 y ha reconocido en diversas ocasiones que la disposición adicional supone una garantía de los derechos históricos concretados en el régimen foral.

Esta posible identificación de Navarra como Comunidad Autónoma permitió a algunos juristas sostener que la disposición transitoria cuarta carecía ya de virtualidad. Si Navarra se había transformado en una Comunidad Autónoma o, en todo caso, Foral, quiere decir que había cerrado la opción abierta por la disposición transitoria cuarta. Es decir que la transitoriedad de la misma debía operar no sólo en el caso de producirse la incorporación a Euzkadi sino en el supuesto de hacer uso de cualquiera de las demás opciones constitucionales posibles, entre ellas su transformación en Comunidad Foral a partir de su propio régimen histórico.

Sea cual sea la interpretación sobre la naturaleza estatutaria o no del Amejoramiento del Fuero, lo cierto es que los partidarios de la caducidad de la disposición transitoria cuarta tendrían plena razón de no haber sido porque el propio Amejoramiento ratificaría su plena vigencia (conviene recordar que en los Estatutos de Cantabria y de La Rioja se contemplaba antes de su última reforma que tales territorios tenían derecho a integrarse en otra Comunidad limítrofe, perdiendo en tal caso su condición de Comunidad Autónoma).

Y así, en su disposición final segunda se ratifica expresamente la vigencia de la disposición transitoria cuando dice:

«El Parlamento será el órgano foral competente para:

- a) Ejercer la iniciativa a que se refiere la disposición transitoria cuarta de la Constitución.*
- b) Ejercer, en su caso, la iniciativa para la separación de Navarra de la Comunidad Autónoma a la que se hubiese incorporado».*

La cuestión es muy clara. Es el propio Amejoramiento el que contempla que el Parlamento tenga la consideración de órgano foral competente para ejercer la iniciativa a que se refiere la disposición transitoria cuarta. Es decir, que el reconocimiento de Navarra como «Comunidad Foral», dotada de un régimen originario e histórico propio, no excluye la posibilidad de una eventual incorporación a Euzkadi, el Amejoramiento ratifica la vigencia de la disposición transitoria. Más aún, el Amejoramiento recoge otra de las aspiraciones presentadas por UCD de Navarra en las negociaciones conducentes a la disposición transitoria y que no fueron aceptadas, precisamente por entender que debía resolverse en el marco estatutario, cual es el reconocimiento del derecho de separación, al conferir al Parlamento la condición de órgano foral competente para ejercer, en su caso, la iniciativa para separarse de Euzkadi.

Hay otro aspecto no contemplado en la disposición transitoria cuarta, pero que habría que resolver indefectiblemente en caso de que se pusiera en marcha el mecanismo de incorporación por el Parlamento de Navarra. La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene unas competencias similares y, en algunas materias, inferiores a las de la Comunidad Foral de Navarra. La Constitución prohíbe la federa-

ción de las Comunidades Autónomas, por lo que no sería posible constituir una Federación Vasco-Navarra sobre la base del mantenimiento de ambas comunidades. Con arreglo a la disposición transitoria sólo se contempla la incorporación «al régimen autonómico vasco». Por lo tanto, en caso de incorporación, Navarra perdería su personalidad externa en la España de las autonomías y pasaría a formar parte de la Comunidad Vasca. Para garantizar a Navarra que no pierda Fuero o autogobierno por la integración en Euzkadi habría que contemplar un *status* especial dentro de la Comunidad Vasca. Pero hay algo que no podría respetarse de ningún modo: la naturaleza paccionada o bilateral del régimen foral fruto de una relación bilateral con el Estado español.

Pues bien, el Amejoramiento del Fuero es un pacto que sólo puede modificarse por el mismo procedimiento seguido para su adopción, es decir, mediante un nuevo pacto formalizado entre la Diputación y el Gobierno, ratificado después por el Parlamento de Navarra y las Cortes Generales. Es imposible la existencia de una Comunidad Autónoma donde una de sus partes se reserva el derecho a relacionarse y pactar con el Estado, al margen de las instituciones de aquélla. Recuérdense cómo cuando se plantearon divergencias en la última legislatura, con ocasión de la renovación del Concierto Económico vasco, se rechazó la posibilidad de una negociación directa de Álava con el Estado. Luego habría que pactar, previamente, la renuncia por Navarra a la bilateralidad de su régimen foral. Navarra tendría que renunciar a una de las características esenciales de su Fuero: la capacidad de pacto con el Estado. En consecuencia, las competencias del antiguo régimen foral que se le reservan a Navarra ya no estarían basadas en los pactos bilaterales con el Estado (Ley Paccionada y Amejoramiento del Fuero) sino en la libérrima decisión del Estatuto vasco reformado. La integración en Euzkadi en tales condiciones sería, en sí misma, un gigantesco contrafuero, y no podría ser de otra forma.

Quiere todo esto decir que el proceso de incorporación a Euzkadi es realmente complejo y que no está lejos de la verdad la denuncia de Goyo Monreal, senador en las Cortes constituyentes, que calificó de escándalo la disposición transitoria por cuanto suponía haber consagrado una auténtica carrera de obstáculos dirigidos a impedir la integración de Navarra en Euzkadi.

VII. LA SUPRESIÓN DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA

El anuncio por parte del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero de su propósito de impulsar algunas reformas constitucionales, por muy limitadas que éstas sean, introduce un factor de inestabilidad política en España. La Constitución ha funcionado razonablemente bien durante estos últimos veinticinco años, los mejores de nuestra historia. Los españoles hemos alcanzado unas cotas de bienestar y progreso inimaginables hace unas décadas y, además, lo hemos conseguido en el marco de un régimen plenamente democrático. Lo mismo puede decirse de Navarra. Si España ha progresado en todos los órdenes, Navarra se encuentra a la cabeza de España. Y eso, a pesar de la coacción terrorista y de la inestabilidad que, según algunos, iba a generar la disposición transitoria cuarta.

Las reformas constitucionales anunciadas por el presidente del Gobierno están sin concretar. Salvo la modificación del orden sucesorio de la Corona para que no exista discriminación alguna del varón respecto a la mujer, las demás propuestas se han formulado de manera muy ambigua. Nadie sabe todavía qué se quiere hacer con el Senado, salvo el manido tópico de su conversión en una auténtica Cámara de representación territorial. También se pretende incorporar al texto constitucional una referencia explícita a la futura Constitución europea. Finalmente, y citamos textualmente a Rodríguez Zapatero, he aquí otra de sus propuestas estelares:

«Creo que ha llegado el momento de consagrar, con la fuerza simbólica que proporciona la Constitución, la denominación oficial de las diecisiete comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas y su consideración definitiva como parte esencial del Estado y su forma de organizarse territorialmente».

Se supone que esto supondría la modificación del artículo 137 de la Constitución, con el que comienza el Título VIII relativo a la organización territorial del Estado. Este artículo dice así:

«El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

De las palabras del presidente del Gobierno se desprende que la intención del presidente es que las Comunidades Autónomas constituidas sean citadas por su nombre. La fórmula para la reforma de este artículo tendría que ser algo muy parecido a esto:

«El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las siguientes Comunidades Autónomas: Andalucía; Aragón; Asturias; Cantabria; Castilla y León; Castilla-La Mancha; Cataluña; Comunidad Valenciana; Extremadura; Galicia; Islas Baleares; Islas Canarias; La Rioja; Madrid; Murcia y País Vasco, más la Comunidad Foral de Navarra y las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla».

Tal vez sea más difícil de lo que parece alcanzar el consenso necesario si se pretende establecer una distinción entre nacionalidades y regiones o si no se acepta la denominación oficial actual. Cualquier intento de ir más allá, para dar satisfacción a las aspiraciones asimétricas de Cataluña o de otras comunidades estará condenado al fracaso. Pero supongamos que al final se alumbró una fórmula de consenso. ¿Quiere esto decir que la inclusión en la lista *definitiva* supondría, de manera automática, la caducidad de la disposición transitoria cuarta por considerar que ya no puede producirse ningún cambio en la organización territorial del Estado?

No parece que esto pueda ser así. El Estatuto vasco no quedaría alterado por esta consagración constitucional de la denominación de las Comunidades y tampoco el Amejoramiento del Fuero. Por lo tanto, habría que proceder a una derogación expresa de la disposición transitoria cuarta con su inmediato reflejo tanto en el Amejoramiento del Fuero, cuya disposición adicional segunda quedaría inmediatamente sin efecto, como en el artículo 47,2 del Estatuto vasco, que correría igual suerte.

Ahora bien, la supresión de la disposición transitoria cuarta ¿supondría constitucionalizar la imposibilidad de una eventual incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco? ¿Qué ocurriría si algún día, desaparecida la disposición controvertida, se produjera un acuerdo del Parlamento de Navarra abogando por la integración en Euzkadi y expresa dicha decisión a las Cortes Generales para su aprobación? La respuesta a este interrogante no es sencilla. Algunos expertos en Derecho constitucional consideran que si el artículo 143 sigue

en vigor, la iniciativa podría producirse conforme a dicho artículo. Más aún, podría ser de aplicación –si también sigue en vigor, es decir, si no se suprimen de la Constitución todas las normas del título VIII que tenían carácter transitorio– otro precepto que se utilizó para doblegar a la discolpa Almería, que no refrendó por mayoría absoluta su voluntad de incorporarse a la futura Comunidad Autónoma de Andalucía, y que podría aplicarse a Navarra, máxime contando con el aval de su Parlamento y sin necesidad de realizar ninguna consulta popular. Nos referimos al artículo 144 c), donde se contempla la posibilidad de que las Cortes Generales puedan sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.

Luego, si no se suprimen tales disposiciones conexas, la derogación de la disposición transitoria cuarta dejaría en pie la posibilidad de la integración de Navarra en Euzkadi sin necesidad de recorrer todo el proceso garantista de dicha disposición. El presidente del Gobierno niega que las reformas proyectadas supongan abrir «el melón constitucional» y rechaza rotundamente que su intención sea abrir un nuevo proceso constituyente o una nueva transición, como le reclaman sus socios nacionalistas. Pero nada impide que en las Cortes Generales se presenten otras propuestas de reforma que obliguen a Rodríguez Zapatero a su consideración.

En consecuencia, lo quiera o no, es legítimo plantear la posibilidad de la derogación de la disposición transitoria cuarta. Hay razones políticas que avalarían esta propuesta. La más importante es que Navarra, que en el momento constituyente se hallaba en una verdadera encrucijada, hace veinticinco años apostó por mantener su identidad como comunidad política diferenciada y rechazó incorporarse a Euzkadi. Desde entonces, el Amejoramiento del Fuero rige su convivencia democrática en el Estado de las autonomías y, aunque existan fuerzas políticas partidarias de la integración en Euzkadi o Euskal Herria, nadie –desde 1980– se ha atrevido a presentar una moción solicitando la puesta en marcha del procedimiento de incorporación establecido en la disposición transitoria cuarta.

Por otra parte, el consenso alcanzado en 1978 lo fue en condiciones políticas también radicalmente distintas. De las tres fuerzas políticas que pactaron la disposición transitoria cuarta sólo UCD, ya desaparecida, abogaba por mantener a Navarra fuera de Euzkadi. Las otras dos –el PSOE y el PNV– hacían frente común. Esa estrecha alianza entre

los socialistas y los nacionalistas impidió que la fórmula pactada incluyera mayores garantías, que sin duda se hubieran logrado si el PSOE navarro hubiera estado separado del Partido Socialista de Euzkadi.

Sin poner en duda la legitimidad de toda propuesta dirigida a la supresión de la disposición transitoria cuarta, es evidente que habría que contar en primer lugar con el suficiente consenso, primero en el seno de Navarra y después en las Cortes Generales. Y eso requiere, al menos, el acuerdo con el Partido Socialista de Navarra. Sólo así se garantizaría un pronunciamiento favorable del Parlamento de Navarra que parece imprescindible en un asunto como éste y habida cuenta que el propio Amejoramiento ratifica la vigencia de la disposición transitoria cuarta.

También hay que valorar las consecuencias de una supresión que alimentaría el victimismo nacionalista, pues hasta ahora hemos podido sostener que si Navarra no es Euzkadi no es por imposición de la Constitución sino por la libre decisión del pueblo navarro que la rechaza. A los nacionalistas no les gusta la disposición transitoria cuarta –por más que hagan bandera ahora de su mantenimiento–, como lo demuestra el hecho de que en el Plan Ibarreche no sólo se la ignora sino que se suprime el referéndum de ratificación de la decisión adoptada por el Parlamento navarro favorable a la integración. En todo caso, si finalmente se decide plantear formalmente la propuesta de derogación, habría que tener la plena seguridad de que no se merman en absoluto las garantías que para la libertad del pueblo navarro supone dicho precepto constitucional.

Y, por último, una referencia al Plan Ibarreche. La propuesta nacionalista no es una reforma del régimen autonómico vasco. No se trata de una mera reforma del Estatuto sino de algo mucho más profundo. Se pretende la consideración de Euzkadi como un ente soberano, distinto del Estado español, surgido del ejercicio del derecho de autodeterminación, aunque inmediatamente después de recuperar su soberanía decide, en uso de su libertad, asociarse con el Estado español. Debe quedar bien claro que si Euzkadi consigue este nuevo «*status*» de asociación política con España, la disposición transitoria cuarta caducaría por imposibilidad de cumplir su objeto. Una cosa es el sistema autonómico español en el marco de la Constitución de 1978, del que la Comunidad Autónoma Vasca forma parte, y otra bien distinta un régimen encubierto de secesión, contrario al fundamento mismo de nuestra Norma fundamental.