



# NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA

José Antonio ASIÁIN AYALA  
jantasiain@bufeteaja.com

*Desde el mismo momento en que se inició la elaboración de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), se abrió una interesante y, en ocasiones, apasionada discusión sobre su naturaleza jurídica. Es este un tema del que tuve que ocuparme en su momento: primeramente, por mi condición de letrado del Parlamento de Navarra en la etapa en la que este aprobó las bases de lo que terminaría siendo la ley de amejoramiento; y, después, como asesor jurídico de la Comisión que designó la Diputación Foral para negociar dichas bases con la Comisión designada por el Gobierno del Estado. Cuarenta años después de la aprobación y entrada en vigor de la referida ley, vuelvo en este artículo sobre el tema en cuestión porque, por extraño que parezca, la discusión, que no es solo doctrinal sino que tiene innegables connotaciones políticas, no puede darse por concluida.*

## EL DEBATE JURÍDICO

Para los participantes en la discusión con una visión más uniformista o centralista del Estado de las Autonomías consagrado en la Constitución (y, paradójicamente, para los vinculados al nacionalismo vasco), la ley de Amejoramiento es un Estatuto de Autonomía más, aprobado, eso sí, por un procedimiento peculiar, no previsto ni en el Título Octavo de la Constitución, ni en su disposición adicional primera, ya que, a su entender, aunque esta ampara y respeta los regímenes forales, establece que su actualización general debe hacerse en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

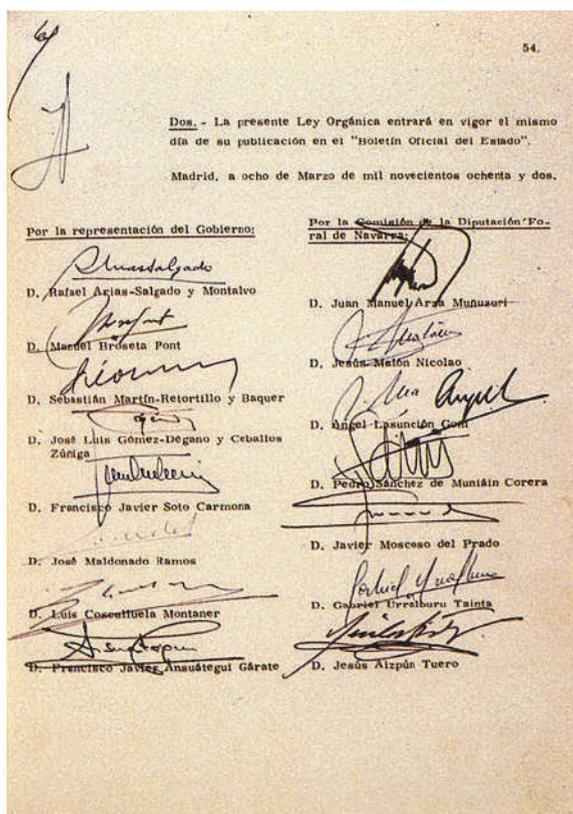
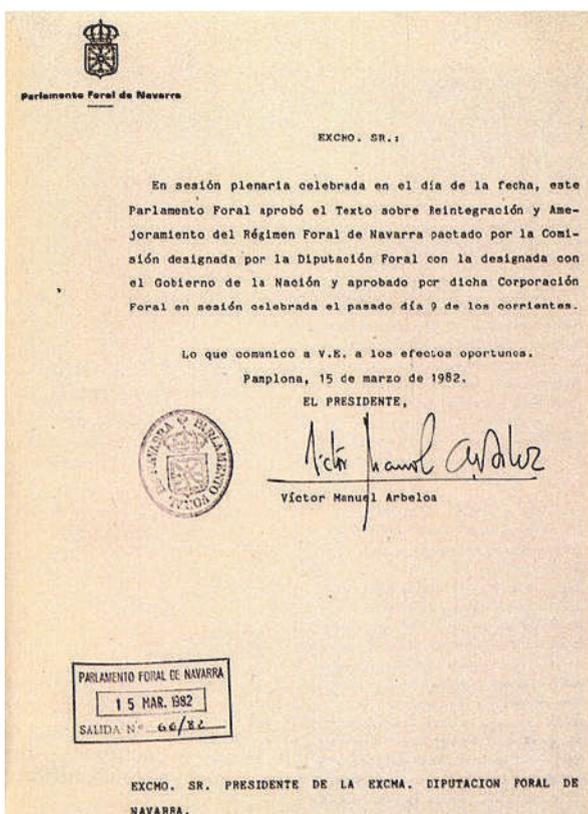
Sin embargo, para los seguidores de la doctrina foralista tradicional, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, no tiene naturaleza estatutaria, ya que no instrumentó una "actualización general" del régimen foral de Navarra sujeta, conforme a lo establecido en el párrafo segundo de la disposición adicional primera de la Constitución, al marco de los Estatutos de Autonomía, sino que formalizó un nuevo pacto entre Navarra y el Estado que modificó la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y sus disposiciones complementarias para adecuar el régimen foral al nuevo marco constitucional.

En el ámbito jurisprudencial, la cuestión fue abordada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 208/2012, de 14/11/2012, en la que, profundizando en la línea argumental esbozada en la Sentencia 16/1984, de 06/02/1984, calificó a la LORAFNA de "norma estatutaria".

Posteriormente, el Tribunal Constitucional matizó esa calificación en su Sentencia 207/2013, de 05/12/2013, en la que afirmó que la Ley de Amejoramiento "se erige como una norma equivalente a un Estatuto de Autonomía", y en sus Sentencias 173/2014, de 23/10/2014, y 154/2017, de 21/12/2017, en las que definió la LORAFNA como "la norma institucional básica de la Comunidad Foral de Navarra, equivalente a un Estatuto de Autonomía".

No ha precisado todavía el Tribunal Constitucional (supremo intérprete de la Constitución y de las leyes que, como la LORAFNA, integran el llamado "bloque de la constitucionalidad") el alcance de dicha equivalencia, por lo que voy a dedicar este artículo a expresar mi opinión sobre ese asunto.

Los Estatutos de Autonomía son el instrumento jurídico diseñado en nuestra Carta Magna para posibilitar el acceso al autogobierno de un determinado territorio mediante su constitución en Comunidad Autónoma, mientras que la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra es el instrumento jurídico mediante el que Navarra (que, como se reconoce en su artículo 1, constituía ya "una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias") garantizó las facultades y competencias que ostentaba en virtud de su régimen foral, amparado y respetado por la Constitución en su disposición adicional primera; integró en dicho régimen todas las facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional; y ordenó democráticamente sus instituciones. Así se establece expresamente en los artículos 3, 39 y concordantes de la propia Ley.



Con los Estatutos de Autonomía, los territorios que los promovieron accedieron al autogobierno, pero Navarra no accedió al autogobierno con la LORAFNA, sino que, con ella, amplió, en el marco de la Constitución, el autogobierno inherente a su régimen foral y democratizó las instituciones que lo encarnaban.

### PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL AMEJORAMIENTO

La elaboración del Amejoramiento del Fuero se inició el 05/11/1979 con la aprobación en el Pleno del Parlamento Foral de dos resoluciones, fruto del debate de las mociones previamente presentadas por los grupos parlamentarios del Partido Nacionalista Vasco, de Herri Batasuna y del Partido Socialista, en las que recabó de la Diputación Foral la remisión de un Proyecto de bases para la reintegración foral y de un Proyecto de bases sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales.

El primero de dichos Proyectos tuvo entrada en el Parlamento Foral el 27/12/1979 y el segundo el 26/02/1980; y ambos, junto con las enmiendas presentadas a los mismos, se debatieron por separado en la Comisión de Régimen Foral y en el Pleno, siendo aprobados por este el 01/07/1980 y el 13/12/1980, respectivamente.

Las bases así aprobadas por el Parlamento fueron negociadas por una Comisión designada por la Diputación con una Comisión designada por el Gobierno del Estado en trece sesiones plenarios y en doce sesiones de ponencia que se celebraron en el periodo comprendido entre el 19/12/1980 y el 08/03/1982; y, durante dicho periodo, la Diputación informó a la Comisión de Régimen Foral del Parlamento sobre el estado de las negociaciones en seis ocasiones.

El acuerdo final, que comprendió tanto lo relativo a la reintegración foral como lo referido a las instituciones, se alcanzó en la sesión plenaria que las Comisiones negociadoras celebraron el 08/03/1982 y fue posteriormente ratificado el 09/03/1982 por la Diputación Foral, el 15/03/1982 por el Parlamento Foral y el 17/03/1982 por el Gobierno del Estado, que lo remitió al Congreso de los Diputados como Proyecto de Ley Orgánica.

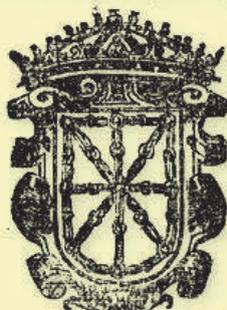
En sesión celebrada el 09/06/1982, el Pleno del Congreso de los Diputados acordó, a propuesta de la Mesa y a la vista de sus "características y singularidades", tramitar dicho Proyecto de Ley Orgánica por el procedimiento de lectura única y, por tanto, sin posibilidad de ser enmendado. Y otro tanto acordó el Pleno del Senado en la sesión que celebró el 29/06/1982.



FUEROS DEL  
 REYNO DE NAVARRA  
 DESDE SU CREACION HASTA SU  
 FELIZ VNION CON EL DE CASTILLA,  
 Y RECOMPILACION DE  
 LAS LEYES PROMVLGADAS DESDE  
 DICHA VNION HASTA EL AÑO DE 1685.  
 RECOMPILADAS, Y REDVCIDAS A LO  
 SVSTANCIAL, Y A LOS TITVLOS A QUE  
 CORRESPONDEN,

POR EL LICENCIADO D. ANTONIO CHAVIER  
*Abogado de los Reales Consejos, y Auditor Central  
 de la gente de Guerra de dicho Reyno, sus fron-  
 teras, y comarcas.*

Con prologo, e indices copiosos de Fueros, y Leyes, en que se declara su  
 principio, y progreso: y tabla de los vocablos mas oscuras  
 de dichos Fueros para su mejor inteligencia.



En Compañia En la Imprenta de Martin Gregorio de Zabala, Impresor  
 del Reyno. Año M. DC. LXXXVI.

La aprobación en lectura única de la LORAFNA tuvo lugar en las sesiones plenarios celebradas por el Congreso el 30/06/1982 y por el Senado el 26/07/1982, siendo sancionada por el Rey el 10/08/1982 y publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 195, de 16/08/1982, fecha en la que la Ley Paccionada de 16/08/1841 cumplía su ciento cuarenta y un aniversario.

El texto de la LORAFNA publicado ese día en el Boletín Oficial del Estado no incluyó el preámbulo porque, tanto en el Congreso como en el Senado, lo confundieron con la memoria con la que el Gobierno justifica la remisión a las Cortes de los Proyectos de Ley; pero este error se subsanó mediante la publicación en el Boletín Oficial del Estado nº 204, de 26/08/1982, del preámbulo omitido en el nº 195.

### SINGULARIDAD JURÍDICA

El procedimiento de elaboración y aprobación de la Ley de Amejoramiento que acabo de exponer resumidamente no estaba diseñado en la Constitución de forma explícita, pero lo estaba implícitamente en su disposición adicional primera, habida cuenta de que esta ampara y respeta los regímenes forales

les y de que, como se afirma en el último párrafo del preámbulo de la propia Ley, es “rasgo propio del régimen foral navarro amparado por la Constitución que, previamente a la decisión de las Cortes Generales, órgano del Estado en el que se encarna la soberanía indivisible del pueblo español, la representación de la Administración del Estado y la de la Diputación Foral de Navarra, acuerden la reforma y modernización de dicho régimen. Dada la naturaleza y alcance del mejoramiento acordado entre ambas representaciones, resulta constitucionalmente necesario que el Gobierno, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, formalice el pacto con rango y carácter de Proyecto de Ley Orgánica y lo remita a las Cortes Generales para que estas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico español como tal Ley Orgánica”.

### PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

El procedimiento de elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía fue, sin embargo, explícitamente diseñado en la Constitución en los siguientes términos:

Como norma general, la adopción de la iniciativa se atribuyó a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población representase, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla (artículo 143.2). Una vez adoptada la iniciativa, la elaboración del Proyecto de Estatuto se atribuyó a una Asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas. Y, tras su aprobación por dicha Asamblea, el Proyecto de Estatuto tenía que elevarse a las Cortes Generales para su tramitación como ley (artículo 146). En los Estatutos así elaborados, las Comunidades Autónomas podían asumir competencias en las materias señaladas en el artículo 148.1; pero, una vez transcurridos cinco años y mediante la reforma de aquellos, estas podían ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149 (artículo 148.2).

Ahora bien, si la iniciativa del proceso autonómico hubiera sido adoptada, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representasen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa hubiera sido



*Comisión negociadora de Navarra de la Ley paccionada 1982. (Desde izda.) J. Malón diputado foral, J.A. Zubiaur asesor, P. Sánchez de Munián diputado foral, J. Aizpín diputado nacional, A. Lasunción diputado foral, J.M. Arza Presidente de la Diputación Foral, J. Moscoso diputado nacional, G. Urralburu diputado nacional, R. Aldea asesor, J. A. Asiain asesor J. Gortari secretario de la Diputación foral.*

ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, las Comunidades Autónomas podían asumir en sus Estatutos las competencias previstas en el artículo 149, sin necesidad de observar el referido plazo de cinco años (artículo 151.1).

Para ese supuesto, la Constitución estableció en su artículo 151.2 el siguiente procedimiento de elaboración y aprobación:

a) La elaboración del Proyecto de Estatuto se atribuyó a una Asamblea compuesta por los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el correspondiente ámbito territorial. Una vez aprobado el Proyecto de Estatuto por la mayoría absoluta de los miembros de dicha Asamblea, tenía que elevarse a la Comisión Constitucional del Congreso, que, en el plazo de dos meses, tenía que examinarlo con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

b) Si dicho acuerdo se alcanzaba, el texto resultante tenía que someterse a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

c) Si en ese referéndum el Proyecto de Estatuto era aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, tenía que someterse a la ratificación de los Plenos del Congreso y del Senado y, si ambas Cámaras lo ratificaban, el Rey lo tenía que sancionar y promulgar como Ley Orgánica.

d) De no alcanzarse el acuerdo al que se refiere el punto b), el Proyecto de Estatuto tenía que tramitarse en las Cortes Generales como Proyecto de Ley; el texto aprobado por estas tenía que someterse a referéndum en el correspondiente ámbito territorial; y, en caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, tenía que ser sancionado y promulgado por el Rey conforme a lo indicado en el punto anterior.

### DIFERENTE NATURALEZA DE LOS ESTATUTOS Y DEL AMEJORAMIENTO

El procedimiento de elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía fue, pues, muy diferente al de la Ley de Amejoramiento. Y expresión de ello es que los Parlamentos y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas "de régimen común" son, valga la expresión, "hijos" de sus respectivos Estatutos de Autonomía, mientras que la Diputación Foral y el



*Asesores jurídicos de las negociaciones de la Ley paccionada de 1982.  
 José Ángel Zubiaur, Raimundo Aldea, José Antonio Asiain, Javier Gortari.*

Parlamento de Navarra fueron, junto con el Gobierno del Estado y las Cortes Generales, los, valga de nuevo la expresión, "progenitores" del Amejoramiento. Obviamente, en la elaboración de los Estatutos de Autonomía del artículo 151.2 de la Constitución (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) no podían intervenir las, todavía inexistentes, instituciones propias de esas Comunidades; y, presumiblemente, esa fue la razón por la que en el citado precepto se estableció la obligación de someter a referéndum dichos Estatutos.

Pero el sometimiento a referéndum de la LORAFNA ni era legalmente preceptivo, ni se justificaba por la no intervención en su elaboración de las instituciones de Navarra. Y es que, como ya he puesto de manifiesto, la Ley de Amejoramiento fue promovida y aprobada por un Parlamento y por una Diputación Foral que no solo habían sido elegidos por sufragio universal conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 121/1979, de 26/01/1979, sino que lo habían sido con una finalidad "constituyente", pues dicho Real Decreto obligaba a la Diputación Foral

a someter a la aprobación del Parlamento las cuestiones relativas a "la integridad, garantía y desarrollo del régimen foral" (artículo 3), así como "una propuesta de distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales. El texto que sobre la citada propuesta resulte definitivamente aprobado por el Parlamento Foral será negociado, en su caso, con el Gobierno por la Diputación Foral para pactar el correspondiente acuerdo" (artículo 5).

El no sometimiento de la nueva Ley paccionada de 1982 al referéndum de ratificación al que, por imperativo legal, hubieron de someterse los citados Estatutos de Autonomía en nada empaña, por tanto, su legitimidad democrática "de origen". Y a esa legitimidad hay que sumarle la derivada del mayoritario apoyo que, a lo largo de las cuatro décadas que han transcurrido desde su aprobación, le han venido dando los grupos políticos representados en el Parlamento de Navarra.



## DIFERENTE REFORMA DE LOS ESTATUTOS Y DE LA LEY DE AMEJORAMIENTO

Estatutos de Autonomía y LORAFNA se diferencian también en lo que respecta al procedimiento que ha de seguirse para su reforma.

Así, la reforma de los Estatutos de Autonomía se regula en los artículos 147.3 y 152.2 de la Constitución, en los que se dispone que dicha reforma debe hacerse conforme a los procedimientos establecidos en los propios Estatutos; y, en el caso de los elaborados y aprobados conforme a lo dispuesto en el artículo 151.2 de la Constitución (los ya citados del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía), "con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes".

Por su parte, la reforma de la Ley de Amejoramiento se regula en su artículo 71, en cuyo apartado 1 se establece que, "Dada la naturaleza jurídica del régimen foral, el Amejoramiento al que se refiere la presente Ley Orgánica es inmodificable unilateralmente". Se reconoce, por tanto, en este apartado que la naturaleza paccionada del régimen foral, cuya máxima expresión legal es la propia Ley de Reintegración y Amejoramiento, exige que la modificación de esta deba hacerse paccionadamente. Y ese procedimiento paccionado de modificación se regula en el apartado 2 de dicho artículo 71, en el que la iniciativa para la reforma se atribuye al

Gobierno de Navarra y al Gobierno de la Nación y en el que se establece que, tras las correspondientes negociaciones, ambos formularán, de común acuerdo, la propuesta de reforma, que será sometida a la aprobación del Parlamento de Navarra y de las Cortes Generales por el mismo procedimiento seguido para su aprobación.

## EPÍLOGO

Entre la Ley de Reintegración Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y los Estatutos de Autonomía existe, en síntesis, una equivalencia funcional, pues tanto aquella como estos constituyen, como afirmó el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 173/2014, de 23/10/2014, y 154/2017, de 21/12/2017 la "norma institucional básica" de sus respectivas Comunidades en la medida en que establecen los elementos que las identifican, determinan sus competencias y regulan sus instituciones.

Pero las notables diferencias que acabo de exponer en lo que respecta a su fundamento constitucional, a su finalidad, a su elaboración y a su reforma, permiten concluir que esa equivalencia funcional no implica que tengan una misma naturaleza. **PREGÓN**

*El autor es abogado, Consejero de Hacienda del Gobierno de Navarra (1984-1991) y Negociador del Convenio Económico de 1990.*

