

# LA INAPLICABILIDAD DEL EXTRAORDINARIO CAUCE CONSTITUCIONAL DE CREACIÓN DE LA COMUNIDAD VASCO-NAVARRA<sup>1</sup>

THE INAPPLICABILITY OF THE EXTRAORDINARY CONSTITUTIONAL WAY OF CREATION OF THE BASQUE-NAVARRRE COMMUNITY

Ignacio GONZÁLEZ GARCÍA  
Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Murcia  
<https://orcid.org/0000-0003-1882-721X>

Fecha de recepción del artículo: septiembre 2021  
Fecha de aceptación y versión final: octubre 2021

## RESUMEN

*En las últimas dos décadas la controversia sobre una eventual integración de Navarra en la Comunidad Autónoma del País Vasco ha recobrado actualidad en el debate político. Tanto los actores principales del sistema como la inmensa mayoría de la doctrina constitucionalista presumen todavía vigente y aplicable lo dispuesto a tal efecto en la disposición transitoria cuarta de la Constitución. En este trabajo se intenta justificar por qué esa norma, como otras también relativas al proceso de creación autonómica, agotó sus efectos en el momento en que Navarra accedió a la autonomía por una vía distinta (disposición adicional primera de la Constitución) y es, por tanto, desde entonces inaplicable.*

*Palabras clave: Navarra, País Vasco, incorporación, disposición transitoria, alteración territorial.*

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto *Reforma constitucional: dimensión institucional y territorial* (20639/JLI/18) financiado por la Fundación Séneca-Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia a través de la convocatoria *Jóvenes Líderes en Investigación* del Subprograma de Apoyo y Liderazgo Científico y la Transición a la Investigación Independiente (Programa Fomento de la Investigación Científica y Técnica 2018, del que el autor es IP).

### ABSTRACT

*In the last two decades, the controversy over the eventual integration of Navarra into the Autonomous Community of the Basque Country has regained relevance in the political debate. Both the main actors of the system and the vast majority of the constitutional doctrine presume the provisions for this purpose in the fourth transitory provision of the Constitution are still in force and applicable. This paper tries to justify why this rule, like others also related to the process of autonomous creation, exhausted its effects at the moment in which Navarra acceded to autonomy by a different means (first additional provision of the Constitution) and is, by so much, since then inapplicable.*

*Keywords: Navarra, Basque Country, incorporation, transitory provision, territorial alteration.*

SUMARIO: I. LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA DE LA CONSTITUCIÓN Y SUS DESARROLLOS ESTATUTARIOS. II. CONSENSO POLÍTICO SOBRE SU CONDICIÓN DE NORMA APLICABLE Y CONTROVERSIAS SOBRE SU MANTENIMIENTO. III. LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DE LA DOCTRINA MAYORITARIA. IV. EL CONSEJO DE ESTADO APUNTA PERO NO DISPARA. V. LOS MOTIVOS DE SU INAPLICABILIDAD. 1. Vinculación al artículo 143 y conexión con las transitorias primera a tercera. 2. Su temporalidad: clave del acuerdo constituyente. 3. Escenarios previstos y procedimiento establecido: la lógica del precepto. 4. La relevancia de su denominación como norma transitoria. VI. CONSIDERACIÓN FINAL. BIBLIOGRAFÍA.

## I. LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA DE LA CONSTITUCIÓN Y SUS DESARROLLOS ESTATUTARIOS

Nuestro Texto Constitucional, prolijo en la normación de los procesos de acceso a la autonomía, omite la regulación de buena parte de las posibles correcciones que pudieran plantearse respecto del modelo de reparto territorial del poder una vez consolidado este. Una de ellas es, sin duda, la eventual integración de dos o más comunidades autónomas ya constituidas en una sola. Al respecto, nuestra Constitución no recoge ninguna cláusula de aplicación general. Se prevé únicamente, en su disposición transitoria cuarta, un procedimiento especial de incorporación de Navarra –ya veremos si provincia o comunidad autónoma– al ente preautonómico vasco o a la Comunidad Autónoma del País Vasco ya constituida.

Este precepto establece literalmente lo siguiente:

1. En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico 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 por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidamente 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.

Esto es, puesto que las tres provincias vascas ya se habían incorporado al Consejo General Vasco, la disposición prevé que también pueda hacerlo posteriormente la provincia de Navarra. Y para ello se establecen dos requisitos imprescindibles: acuerdo del órgano foral competente, es decir, del Parlamento Foral, tal y como estableció poco después el Real Decreto 121/1979; y ratificación de esa decisión del Parlamento Foral por referéndum, en buena lógica, de los ciudadanos navarros exclusivamente. A ello se añade en la norma constitucional que la incorporación de Navarra puede hacerse

al Consejo General Vasco o al régimen autonómico que lo sustituya. Es decir, se abre la puerta a que Navarra pueda integrarse no solo en el ente preautonómico y participar, por tanto, junto las tres provincias vascas, en el proceso de acceso a la autonomía, sino también en un momento posterior a la comunidad autónoma vasca ya constituida.

Esta última previsión parece favorecer la interpretación de que esta vía especial de incorporación de Navarra al País Vasco tiene vocación de vigencia indefinida en el tiempo. Frente a ello, encontramos que esta disposición se califica de «transitoria», compartiendo esa con otros *nomen iuris* con ocho preceptos normativos de evidente vigencia limitada en el tiempo, a luz de su propia literalidad.

Pese a los importantes problemas de articulación procedimental que tiene la posible incorporación de la provincia de Navarra a una comunidad autónoma vasca ya constituida, es indiscutible que se trata de una eventualidad expresamente prevista por la Constitución. Lo que no se establece de modo explícito en la disposición transitoria cuarta es que esa posibilidad siga abierta cuando la provincia de Navarra hubiera accedido ya a la autonomía por una vía distinta, bien junto a otras provincias a una comunidad autónoma pluriprovincial diferente de la vasca, bien –como ha sucedido– en solitario como comunidad foral uniprovincial por el cauce previsto en la disposición adicional primera CE 1978. Este es, pues, el *quid* de la cuestión. ¿Determina esa circunstancia, la constitución de Navarra como comunidad autónoma distinta e independiente de la autonomía vasca, el cese de la vigencia de lo establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución?

A la luz de lo dispuesto por los estatutos vasco y navarro, parece claro que el legislador estatutario no entendió esta cláusula constitucional como norma cuyo efecto se agota con el acceso de Navarra a la autonomía. Así, el primero de los dos estatutos de autonomía en ser aprobado fue el del País Vasco, elaborado en paralelo al propio Texto Constitucional. Como era esperable, esta norma estatutaria recogió expresamente la opción prevista en la disposición transitoria cuarta de la Constitución de incorporar Navarra a su comunidad autónoma. Así, el artículo 2 se refiere al *derecho* de Navarra de formar parte del País Vasco, que podrá ejercitar de conformidad con lo previsto en aquella disposición constitucional:

Art. 2: 1. Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como Navarra, tienen derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco. 2. El territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrado por los Territorios Históricos que coinciden con las provincias, en sus actuales límites, de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la de Navarra, en el supuesto de que esta última decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución.

El desarrollo de ese procedimiento tan solo esbozado en la Constitución lo establece, si bien solo muy parcialmente, el artículo 47.2 del Estatuto vasco:

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.

Como vemos, más allá de reiterar que será precisa la aprobación del órgano foral competente y el referéndum posterior<sup>2</sup>, y de exigir en todo caso la aprobación por ley orgánica de Cortes Generales, la norma estatutaria remite *in toto* la regulación del procedimiento a las normas reglamentarias de Congreso y Senado «que de común acuerdo determinen». Pese a que tanto una Cámara como la otra aprobaron en 1993 sendas resoluciones reguladoras de la tramitación de las reformas de estatutos de autonomía, incluyendo las reformas especiales relativas a integraciones territoriales antes incluidas en los Estatutos de La Rioja, Cantabria y Castilla León<sup>3</sup>, no se establece en

---

<sup>2</sup> Sobre el intenso debate jurídico en torno a si el referéndum «del conjunto de los territorios afectados» indica que las cuatro provincias se integrarían o no en una única circunscripción a tal efecto, *vid.*, por todos, Tomás Villarroya (1985: 61).

<sup>3</sup> Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, modificada por Resolución de la Presidencia, de 25 de septiembre de 2018 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, nº 421, de 28 de septiembre de 2018); y Nor-

ellas procedimiento alguno para articular el mecanismo de incorporación de Navarra al País Vasco.

No se advierte, pues, en esta legislación estatutaria elemento alguno del que se pueda inferir que estamos ante preceptos con eficacia limitada en el tiempo. Es bien cierto que en el artículo 2 del estatuto vasco finalmente aprobado se prescindió del término «imprescriptible», con el que, en el texto del proyecto de estatuto enviado a las Cortes Generales, se adjetivaba el *derecho de Navarra a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco*<sup>4</sup>. No se conoce el motivo de la supresión de ese calificativo, pues se eliminó ya en el Informe de la Ponencia que se sometió a consideración de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados<sup>5</sup>, pero, en todo caso, entiendo que aquel término no iba dirigido tanto a señalar la vocación de permanencia del mecanismo previsto en la disposición transitoria cuarta de la Constitución, como a llevar al estatuto otra alusión más a un presunto derecho de integración de los cuatro territorios históricos que trascendería al propio Texto Constitucional y a la regulación que de la organización territorial del Estado se recoge en el mismo.

En todo caso, en la medida en que cuando se aprobó el Estatuto de Autonomía del País Vasco, Navarra todavía no estaba constituida en comunidad autónoma, hemos de buscar las claves del posicionamiento del legislador estatutario respecto de la dimensión temporal de la disposición transitoria cuarta en la LORAFNA (Pulido Quecedo,

---

ma supletoria del Senado sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993 (BOCG, Senado, Serie I, nº 23, de 5 de octubre de 1993).

<sup>4</sup> Artículo 2 del Proyecto de Estatuto de Autonomía del País Vasco: «1. Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya tienen derecho imprescriptible a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco. 2 El territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrado por los territorios históricos de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y el de Navarra, en el supuesto de que decida su incorporación, de acuerdo con el procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución». El actual artículo 47.2 del estatuto, que alude al procedimiento de incorporación, no se encontraba en el proyecto. En su lugar, la propuesta incluía una genérica cláusula como disposición transitoria tercera del estatuto en la que se establecía que «en el caso de que Navarra decidiera su incorporación a la Comunidad Autónoma del País Vasco, se podrán introducir en el presente Estatuto las adaptaciones que se convengan con el órgano foral navarro competente a que se refiere la disposición transitoria cuarta de la Constitución». También fue sustituida en el Informe de la Ponencia. BOCG, Congreso de los Diputados, Serie H, nº 8-I, de 12 de junio de 1979.

<sup>5</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, Serie H, nº 8-I, de 1 de agosto de 1979.

1982: 55-199). Esta norma se refiere expresamente a la posibilidad de incorporación a la Comunidad Autónoma del País Vasco en su lacónica disposición adicional segunda<sup>6</sup>, que establece, por una parte, que el órgano foral competente al que se refiere la disposición transitoria cuarta de la Constitución es el Parlamento Foral, como es lógico; y, por otra parte, que también le corresponde a la Cámara navarra la iniciativa para la posterior segregación de Navarra de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en caso de que se hubiera llevado a cabo la incorporación<sup>7</sup>.

Dejando ahora al margen el análisis técnico de esta estipulación, parece claro que el legislador estatutario navarro entendió vigente y aplicable la disposición transitoria cuarta de la Constitución aun después de que Navarra se hubiera constituido en comunidad autónoma independiente por otra de las vías de acceso a la autonomía que prevé nuestra Carta Magna. En el texto estatutario navarro se da por supuesta la vigencia de la disposición constitucional y se introduce la posible reversibilidad del proceso, esto es, que Navarra pudiera volver a salir de la Comunidad Autónoma del País Vasco en el supuesto de que se acabara incorporando a la misma. En realidad, como veremos después, incluso la doctrina navarrista entiende vigente la disposición transitoria cuarta de la Constitución después de aprobada la LORAFNA, en la inteligencia de que la vigencia de la misma es una garantía de la capacidad de Navarra para decidir libremente su futura incardinación territorial, siempre y cuando, claro está, se asegure un referéndum independiente en Navarra y la posibilidad de volver atrás en el proceso, tal y como recoge la disposición estatutaria (Del Burgo Tajadura, 2015: 409-458).

---

<sup>6</sup> Disposición adicional segunda LORAFNA: «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».

<sup>7</sup> Esta disposición adicional segunda se incorporó en el texto pactado por los Comisionados del Estado y Navarra para la elaboración del proyecto estatutario, finalmente aprobado por el Parlamento Foral de Navarra el 15 de marzo de 1982 (49 votos a favor, 5 en contra y 16 ausencias) y remitido a las Cortes Generales para su tramitación en lectura única, conforme a lo dispuesto en el artículo 150 RCD, dada su naturaleza de norma pactada (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, nº 275-I, de 21 de mayo de 1982. Sobre este peculiar procedimiento legislativo abreviado y, en particular, sobre su implementación en la tramitación de la LORAFNA, *vid.* García Rocha (2020: 1-34).

## II. CONSENSO POLÍTICO SOBRE SU CONDICIÓN DE NORMA APLICABLE Y CONTROVERSIA SOBRE SU MANTENIMIENTO

Ante este panorama normativo, todos los actores políticos de nuestro país –con la única excepción de la ya extinta UPyD<sup>8</sup>– han venido dando por sentado en los últimos años que estamos ante un precepto que sigue vigente y que es, por tanto, plenamente aplicable, tanto los que se han venido mostrando a favor de su contenido como sus detractores. De este modo, el debate se ha derivado hacia la oportunidad o no de derogar esta disposición en el eventual escenario de una futura reforma constitucional.

Así, ya en 2004 el presidente de UPN y del Gobierno de Navarra manifestó que no era «lógico que la Comunidad más histórica de España esté sometida de forma permanente a una espada de Damocles, por lo que en un momento, que espero que no pase, en el que la ciudadanía se vuelva loca y se consiga una mayoría absoluta en el Parlamento, decida configurar otra realidad con Euskadi. No lo podemos consentir».<sup>9</sup> Estas declaraciones las hizo en el contexto de la tramitación en el Parlamento de Navarra de una iniciativa de IU, finalmente rechazada exclusivamente con los votos de UPN, que proponía que el Parlamento Foral se pronunciara expresamente a favor del mantenimiento de la disposición transitoria cuarta de la Constitución ante un eventual escenario de reforma constitucional<sup>10</sup>.

Más recientemente, esta cuestión tomó cierto protagonismo en campaña electoral de las elecciones generales de 2011, durante la

---

<sup>8</sup> UPyD recogió en su programa electoral de 2016 la siguiente afirmación: «suprimir la disposición transitoria cuarta que afecta a Navarra, *dado que su transitoriedad venció cuando ésta se constituyó como Comunidad Autónoma*». La cursiva es mía. <https://upyd.es/wp-content/uploads/2016/10/Programa-UPyD-definitivo.pdf>

<sup>9</sup> Diario de Noticias, de 10 de mayo de 2004.

<sup>10</sup> «1. Las Cortes de Navarra declaran que los navarros y navarras tienen derecho a decidir sobre su futuro de forma directa y democrática, dentro de los cauces políticos establecidos. Por ello, rechazan cualquier reforma de la Constitución Española que suponga la supresión del único mecanismo de decisión directa de la ciudadanía navarra, mediante referéndum, que se contiene en la misma. 2. Las Cortes de Navarra expresan que cualquier reforma constitucional debe pasar por la confirmación y ampliación del derecho democrático de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad Foral a decidir libre y directamente el futuro institucional de Navarra» (DSS Parlamento de Navarra, nº 26, sesión 23, de 25 de junio de 2004, p. 2).



cual la presidenta del Gobierno de Navarra, Yolanda Barcina, pidió públicamente al candidato del Partido Popular, Mariano Rajoy, que cerrara «de una vez esa puerta entreabierta a una hipotética absorción de Navarra por Euskadi» porque «Navarra no es transitoria, Navarra el para siempre», a lo que el Sr. Rajoy contestó que se comprometía a que «Navarra siga siendo Navarra, a defender el régimen foral de Navarra» y a «quitar» la disposición transitoria cuarta si hubiera un proceso de reforma constitucional en el futuro<sup>11</sup>. Afirmación que, en términos similares, repitió durante el debate de su investidura ante las críticas que al respecto le hizo la representante de Geroa Bai, Sra. Barkos<sup>12</sup>.

La presidenta del Ejecutivo navarro insistió durante esa legislatura en la derogación de la disposición transitoria cuarta de la Constitución<sup>13</sup>, si bien recibió siempre la misma respuesta: ese asunto solo se abordaría en el eventual –e improbable– marco de una reforma constitucional más amplia. No obstante, el debate, lejos de perder fuerza, acrecentó su presencia en la campaña electoral de las elecciones generales de 2015, donde prácticamente todas las fuerzas políticas –muchas por primera vez– incluyeron alguna alusión específica a la disposición transitoria cuarta de la Constitución. Así, por ejemplo, Ciudadanos proponía la «derogación expresa» de todos los preceptos constitucionales que son «meras disposiciones transitorias para acceder a la autonomía y que ya no son de aplicación (artículos 143, 144, 146, 148, 151, 152.1), además de todas las disposiciones transitorias propiamente dichas»<sup>14</sup>. Por el contrario, Podemos manifestó que «la transitoria cuarta está perfecta ahí»<sup>15</sup>; el PNV también solicitaba el mantenimiento de este precepto<sup>16</sup>; y EH Bildu, aun insatisfecho con la disposición por entenderla «un embudo con apariencia de libertad

<sup>11</sup> Diario ABC digital, de 13 de noviembre de 2011, vía EFE.

<sup>12</sup> DSS, Congreso de los Diputados, nº 3, de 20 de diciembre de 2011.

<sup>13</sup> «La única Comunidad que está cuestionada, pese a ser una de las más históricas, sea Navarra», la disposición transitoria cuarta debe «desaparecer ya», pues «es el momento de reconocer que Navarra es una de las Comunidades claves de España y que no tiene que estar cuestionado su futuro con una posible integración a alguien con el que nunca estuvo unida a lo largo de la Historia», Diario El Mundo (22/01/2012). «La disposición transitoria cuarta habría que quitarla ya, porque no puede ser que Navarra sea la única Comunidad que pueda unirse a otra», Diario La Información (01/12/2014).

<sup>14</sup> <https://www.ciudadanos-cs.org/programa-electoral2015>

<sup>15</sup> Europa Press, 26 de noviembre de 2014.

<sup>16</sup> <https://www.eaj-pnv.eus/es/documentos/17970/programa-electoral-2015>

de elección», también propusieron su mantenimiento como único «resquicio para construir de igual a igual su relación con los territorios vascos hermanos»<sup>17</sup>.

A mantener la actualidad del problema contribuyó, sin duda, el hecho de que en 2015 Navarra pasó a ser gobernada por Geroa Bai en cuatripartito con Podemos, Bildu e IU, toda vez que UPN no alcanzó en las urnas la mayoría absoluta, poniéndose así fin a diecinueve años de Ejecutivos liderados por esta formación política claramente partidaria de la derogación de la disposición transitoria cuarta de la Constitución. La nueva presidenta del Gobierno navarro llevaba desde 2012 negociando una estrategia común para favorecer la anexión de Navarra al País Vasco con PNV y Bildu, lo que terminó cristalizando en el año 2016 en el llamado *Protocolo General de Colaboración entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra* –no articulado como acuerdo de cooperación para evitar su sometimiento a la preceptiva autorización de las Cortes Generales– cuyo objeto declarado no es otro que «reflejar en él la voluntad expresa y firme determinación para, no sólo mantener, sino también incrementar el espíritu de colaboración y cooperación que ha caracterizado las relaciones entre ambas Comunidades [...] y definir concretos cauces formales de relación»<sup>18</sup>.

Por supuesto, a partir de 2017 el fenómeno secesionista en Cataluña eclipsa casi cualquier otra cuestión relativa a la organización territorial del Estado, pero los principales partidos del espectro político estatal han seguido manteniendo en sus programas electorales menciones expresas a esta disposición transitoria cuarta<sup>19</sup>, habiéndose convertido este extremo en elemento ya de inexcusable debate cada vez que se alude a una eventual reforma de la Constitución o se plantean propuestas de política territorial. Más aún habida cuenta del reforzado protagonismo que Bildu ha venido teniendo como

---

<sup>17</sup> Diario de Navarra, 12 de diciembre de 2015.

<sup>18</sup> [http://www.navarra.es/home\\_es/Actualidad/Sala+de+prensa/Noticias/2016/05/04/protocolo+colaboracion+pais+vasco.html](http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/Sala+de+prensa/Noticias/2016/05/04/protocolo+colaboracion+pais+vasco.html)

<sup>19</sup> Sirva como ejemplo el programa electoral de Ciudadanos para los procesos de elecciones generales de 2019: «Suprimiremos la disposición transitoria cuarta que prevé la posibilidad de anexión de Navarra por el País Vasco. Enumeraremos las Comunidades Autónomas constituidas y daremos por cerrado su proceso de conformación». <https://www.ciudadanos-es.org/programa-electoral>.

colaborador parlamentario del Gobierno de Navarra y del Gobierno de coalición PSOE-Podemos en la actual legislatura. Muy ilustrativa de esta circunstancia resultó la declaración pública de la entonces todavía portavoz del Grupo Popular en el Congreso de los Diputados, Cayetana Álvarez de Toledo, cuando afirmó en agosto de 2019, aludiendo a esos apoyos indirectos de Bildu al PSN y al PSOE para formar Gobierno en Navarra y en el Estado, que «Pedro Sánchez anexiona Navarra a la indignidad de su proyecto»<sup>20</sup>.

Así pues, nos encontramos ante una cuestión controvertida en lo político, la posible incorporación de Navarra al País Vasco, cuya eventual articulación a través de la disposición transitoria cuarta ningún actor político niega. Tanto los defensores de una Navarra autónoma –y, por tanto, piden la derogación del precepto constitucional– como los que pretenden integrar Navarra en la Comunidad Autónoma del País Vasco –y, consecuentemente, abogan por el mantenimiento de este cauce constitucional– entienden que, pese a su calificación de «transitoria», la citada disposición todavía goza de vigencia y puede ser activada.

### III. LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DE LA DOCTRINA MAYORITARIA

Por lo que se refiere a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión, hay que empezar por señalar que, pese a que son muchas las sentencias que aluden al proceso autonómico y a sus diferentes vías de acceso, tan solo la STC 94/1985, de 29 de julio, que resolvió el conflicto positivo de competencia núm. 22/1982 relativo a la utilización por parte del Gobierno Vasco del escudo de armas de Navarra, dedica algunas líneas expresamente a la disposición transitoria cuarta de la Constitución y a su ámbito temporal de aplicación. Por tanto, no se puede afirmar que haya una jurisprudencia claramente consolidada, o al menos reiterada, en un sentido o en otro.

Este pronunciamiento ha sido utilizado para sustentar una tesis y la contraria puesto que en sus fundamentos jurídicos encontramos, en primer lugar, una reflexión general sobre el carácter preclusivo de

---

<sup>20</sup> <https://www.europapress.es/navarra/noticia-alvarez-toledo-pp-afirma-sanchez-anexiona-navarra-indignidad-investidura-chivite-20190801125157.html>

las disposiciones transitorias –bien que referida a la disposición transitoria 5ª LOTC, al hilo de la legitimación de una de las partes en el proceso– que parecería avalar la tesis de una vigencia necesariamente limitada en el tiempo de este tipo de preceptos:

La transformación en transitoria [dice el Tribunal] de la que originariamente fue disposición adicional, al margen de cuál haya sido la intención subjetiva de sus autores, lleva, en todo caso, a asignar a dicha disposición un sentido diferente al pretendido por el Gobierno vasco. El de posibilitar la legitimación de la Diputación Foral y del Parlamento de Navarra, bien con anterioridad a la actualización del régimen foral de este territorio, ya que, una vez realizada la actualización, tal legitimación debería entenderse implícitamente derivada de su propia situación jurídico-constitucional, o bien con anterioridad a la hipotética incorporación de Navarra al País Vasco, en el caso de que ésta llegara a realizarse. De lo contrario, dicha legitimación debería haberse sancionado, *no en una disposición transitoria, sino en una disposición adicional, que en principio, y a diferencia de aquélla, tiene vocación de vigencia indefinida*<sup>21</sup>.

Así, los pocos autores que defienden la ausencia de eficacia de la disposición transitoria cuarta de la Constitución recurren a este concreto extracto de la STC 94/1985 para justificar su posición (por todos, Medrano, 1988: 39).

Sin embargo, también es cierto que, a continuación, la misma sentencia se refiere a la disposición transitoria cuarta de la Constitución de modo colateral pero inequívocamente favorable a entenderla todavía vigente, aun con posterioridad a la aprobación de la LORAFNA tres años antes, lo que sirve a la doctrina mayoritaria para afirmar que la jurisprudencia constitucional también avala su tesis:

*Ese proyecto de unión política de los cuatro territorios históricos, que es constitucional y estatutariamente legítimo, por cuanto la Norma Fundamental prevé la posible incorporación de Navarra en la disposición transitoria 4ª y así se recoge en el artículo 2.2 del Estatuto vasco, no puede plasmarse, sin embargo, en el momento presente, en un emblema oficial identificador, como tal, de la Comunidad Autónoma vasca. En tanto Navarra constituya una Comunidad Foral con régimen,*

---

<sup>21</sup> La cursiva es mía.

autonomía e instituciones propias y la Comunidad Autónoma del País Vasco abarque los territorios históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, la utilización del ‘Laurak-Bat’ como emblema oficial por el Gobierno vasco carece de apoyo constitucional y estatutario y, en la medida en que integra el símbolo identificador de *Navarra antes de que ésta, haciendo uso de la iniciativa que le atribuye la mencionada disposición transitoria 4ª, haya manifestado su voluntad de integración*, invade y lesiona la competencia que corresponde a la Comunidad Foral de Navarra en relación con su propio símbolo.

Así, pues, si bien que tan solo en una sentencia, ciertamente parece que la jurisprudencia constitucional avala también la idea de que la disposición transitoria cuarta de la Constitución es un precepto con vocación de permanencia que, salvo derogación expresa, podría ser activado en cualquier momento por el Parlamento Navarro para iniciar su *incorporación* a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

A la vista de estos datos normativos y jurisprudenciales, una parte muy importante de la doctrina constitucionalista de nuestro país se ha mostrado también favorable –de modo más o menos expreso– a entender que, por supuesto, la disposición transitoria cuarta de la Constitución goza de vigencia indefinida en el tiempo.

Probablemente haya sido Medina Guerrero (2006: 616 y 617) quien más claramente se ha pronunciado en este sentido. Este autor, pese a admitir que «las normas del Título VIII reguladoras de la *iniciativa autonómica* [son ya hoy] superfluas –en cuanto normas materialmente transitorias–» añade que, en el contexto de una eventual reforma de la Constitución solo «procedería la erradicación de las normas contenidas en los artículos 143, 144 a y c, y 151.1 [así como de] las disposiciones transitorias 1ª, 2ª, 3ª, 5ª y 7ª», pero no de la disposición transitoria cuarta por cuanto lo que en ella se recoge «abre una opción a la que se puede recurrir permanentemente»<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Alude este autor en esas mismas líneas a la posición «casi unánime» de la doctrina en esa misma línea. No obstante, aun siendo ello ciertamente así, hay que señalar que el autor toma como única referencia un informe sobre la actividad del Tribunal Constitucional de Tomás y Valiente (1986: 156). Sin ninguna duda, se trata de una autoridad incuestionable en nuestra disciplina. Sin embargo, en el texto citado, Tomás y Valiente no adopta una posición inequívoca sobre el asunto. Es verdad que da por vigente la disposición transitoria cuarta, pero abre la puerta a otras interpretaciones: «La primera peculiaridad de Navarra consiste en la opción para incorporarse al País Vasco que ofrece la Disposición Transitoria 4ª de la

Otros muchos autores se han manifestado también de modo expreso a favor de entender la disposición transitoria cuarta como una norma con vocación de permanencia. Así, un importante referente del Derecho Público navarro, Razquin Lizarraga (1989: 412), lo ha afirmado con toda claridad: «La disposición transitoria cuarta tiene vocación indefinida o de permanencia a pesar de su calificación como transitoria». En la misma línea, si bien que con menos rotundidad, se ha manifestado Gutiérrez Llamas (1991: 263 y 264), quien pese a admitir que «el supuesto regulado en la disposición transitoria cuarta de la Constitución supone, en principio, una vía alternativa para que la provincia de Navarra ejerza su derecho a la autonomía» y que una vez «ha efectuado una opción autonómica independiente de la Comunidad Autónoma vasca» podría entenderse «sólo prevista para ser utilizada en el supuesto de que Navarra no hubiera accedido a la autonomía» y, por tanto, ya no podría «aducirse la disposición transitoria de la Ley Fundamental como título habilitante y procedimiento para una hipotética integración de Navarra al País Vasco», acaba optando por entender que, no obstante ello, «tanto del párrafo 2º de la disposición transitoria cuarta de la Constitución como de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, parece deducirse una vocación de permanencia de este procedimiento».

Los argumentos que utilizan aluden, como vemos, al carácter abierto de la norma, al desarrollo que de la misma ha hecho la LORA-FNA, y también a la ausencia de un término expreso, particularmente, a la existencia de un plazo no preclusivo para activar el procedimiento de nuevo. Así, por un lado, señala Larunbe Biurrun (1991: 79):

---

Constitución, y que reitera el Estatuto de Autonomía Vasco. Esta opción es la deseada por los partidos del nacionalismo vasco, y en particular por el PNV. Hasta ahora, Navarra no ha querido hacer uso de ella y ha optado por mantenerse como Comunidad aislada. Quizá alguna de las singularidades procedimentales que se le han aplicado pueda ser interpretada como fruto de una política de los sucesivos Gobiernos de la nación para favorecer la permanencia de Navarra en esta línea. Quizá pudiera especulativamente dudarse de la escrupulosa constitucionalidad del peculiar acceso de Navarra a su actual régimen autonómico; en cualquier caso, como nadie impugnó ante el Tribunal Constitucional ninguna de las normas que lo han desarrollado y como, obviamente, el Tribunal carece de iniciativa, ésta es una cuestión opinable, pero sin resolución jurisdiccional posible».

Finalmente quiero señalar que si las previsiones de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución –permanentemente abiertas, como se desprende de su tenor, y sin que sus previsiones hayan vencido por transcurso de plazo alguno o por la aparición de la Ley Orgánica 13/1982– se cumplieran, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 47.2 del Estatuto Vasco y en la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica 13/1982 y teniendo presente la existencia de las dos Comunidades Autónomas con sus respectivas peculiaridades, no sólo se produciría una reforma estatutaria, sino un nuevo Estatuto de Autonomía prácticamente.

Y, por otro, con idéntica claridad, y apoyándose en la referencia al plazo de cinco años que recoge el artículo 143 para reiniciar el procedimiento en el supuesto de un primer intento fracasado de incorporación de Navarra al País Vasco, se ha manifestado Alli Aranguren (2018: 411 y 412):

El procedimiento para la integración es abierto y repetible cada cinco años, como plazo para volver a hacerlo, no como obligación de repetirlo en ese plazo. Desde el navarrismo se sostuvo que, por tratarse de una disposición transitoria, su naturaleza era temporal y había caducado, porque en el Parlamento Foral, previo al Parlamento de Navarra constituido conforme al Amejoramiento, un parlamentario plateó en 1979 iniciar el proceso y su propuesta fue rechazada ya se había agotado la posibilidad de volver a hacerlo. La Constitución contempla la posibilidad de repetirlo transcurridos cinco años, lo que implica que no caduca, que pueda hacerse por ser un límite, no una obligación. [...] se puede reproducir el proceso permitiendo que el pueblo navarro pueda, de nuevo, decidir siendo, por tanto, de vigencia permanente mientras no se derogue expresamente en una reforma singular de la Constitución, que arrastraría a su regulación por la LORAFNA en cuanto invoca la disposición transitoria cuarta de la Constitución. La ubicación entre las transitorias no cambia su contenido, aunque hubiese estado mejor ordenado como disposición adicional<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> En una dirección similar, si bien que de manera menos tajante, ya se había pronunciado Urretavizcaya Añorga (1992: 189): «Ahora bien, el hecho de que tal tipo de disposiciones se denominen como transitorias, ¿puede cuestionar que su vigencia esté sometida a un término o una condición resolutoria? Para la mayoría de la doctrina, la temporalidad debe considerarse una cuestión secundaria o externa a la hora de calificar una norma: en este caso, lo que importa no es tanto su denominación, sino el contenido de la misma y desde una óptica jurídica proyectada sobre la disposición que analizamos, no parece de-

Finalmente, dentro de este grupo de autores que se han pronunciado expresamente a favor de la vigencia de este precepto constitucional, sorprende la argumentación de Del Burgo (2004: 84 y 85), buen conocedor y protagonista principalísimo del proceso de elaboración del mismo, quien afirma, en primer lugar, que «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» y, más concretamente, «la disposición transitoria cuarta es, en realidad, una excepción al procedimiento del artículo 143 y sólo para el caso de una hipotética incorporación a Euskadi»; para, a continuación, de modo claramente incongruente, aseverar que «si Navarra, previo cumplimiento de lo establecido 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». Como más tarde señalaremos, si admitimos que el artículo 143 ya no es Derecho vigente, no es posible justificar que la disposición transitoria cuarta que lo excepciona pueda gozar todavía de eficacia jurídica alguna.

Por otro lado, muchos autores han mantenido la misma posición, si bien que de modo no expreso:

Los hay que han afirmado que una reforma de la Constitución que fijara y cerrara el mapa autonómico obligaría también a derogar la disposición transitoria cuarta, so pena de trocar entonces el contenido de la disposición transitoria cuarta en una suerte de vía especial de reforma constitucional, por lo que, *a contrario*, debemos inferir que entienden que, sin reforma constitucional que la elimine expresamente, la disposición transitoria cuarta goza todavía de vigencia. Sirva como ejemplo la postura de Tajadura Tejada (2006: 643), quien propone:

La supresión de las siete disposiciones transitorias de la Constitución Española. De entre todas ellas reviste una especial

---

ducirse que esté sometida a un plazo de vigencia pasado el cual deviene inaplicable para siempre; bien es cierto que el apartado segundo prevé la suspensión del procedimiento de iniciativa durante cinco años tras haber fracasado la iniciativa anterior, por ello no impide, que transcurridos los cinco años, vuelva a plantearse nuevamente dicha iniciativa y así sucesivamente».



importancia política la supresión de la cuarta en la medida en que contiene un procedimiento para la extinción de una Comunidad Autónoma, Navarra. La Disposición Transitoria Cuarta pierde toda virtualidad desde el momento en que la existencia de Navarra, como Comunidad Autónoma distinta del País Vasco queda garantizada por el propio Texto Constitucional [hipotéticamente reformado] que fija el mapa autonómico.

Otros también dan por hecho la vigencia de la disposición constitucional, esto es, admiten implícitamente su vigencia, pero al hilo del análisis, normalmente muy crítico, del desarrollo que de ese precepto han hecho los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Navarra, sin llegar a postular una reforma constitucional que la derogue. Valga, para el caso vasco, la posición de Jiménez Asensio (1985: 518-521)<sup>24</sup>:

El procedimiento especial de reforma del Estatuto que se prevé en el artículo 47.2 EAPV presenta un alto grado de complejidad determinado por la concurrencia de distintos factores [...], tiene un componente de indeterminación que origina que no se conozcan *a priori* qué requisitos se deberán cumplimentar para proceder a la reforma. [...] Lo que sí resulta claro es que el trámite del apartado a) debe suprimirse, pues la iniciativa para este tipo particular de reforma parte con carácter de exclusividad de la conjunción de los dos trámites citados. Sin embargo, las mayores dificultades estribarán, sin duda, en la determinación del contenido de la reforma y en qué grado pueden afectar a la institucionalización efectiva de ambas Comunidades. [...] Y lo más grave es que la mayoría de estas dificultades e indeterminaciones parte del propio Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Por el contrario, tan solo un sector doctrinal muy minoritario –pero también muy relevante– ha venido defendiendo la ausencia de vigencia de cualquiera de las siete disposiciones adicionales de la Constitución referidas al proceso autonómico. Así, Balaguer Callejón (2006: 571 y 572) ha afirmado:

---

<sup>24</sup> *Vid.*, asimismo, Aguado Renedo, C. (1996: 133 y 470); Pérez Calvo, A. (1999: 672); y Calafell Ferrá, V.J. (2006: 122). Y, para el caso Navarro, la opinión de Santamaría Pastor (1992: 772).

De nada sirven ya los preceptos relativos a la iniciativa del proceso autonómico como el 143 [...]. Tampoco tiene sentido mantener en la Constitución las que el propio texto constitucional define como disposiciones transitorias y que, en realidad, establecen modulaciones en los procedimientos anteriores.

En la misma línea, De Carreras Serra (2009: 98), en alusión a las normas procedimentales del Título VIII y a las disposiciones transitorias, esgrime:

Todas ellas regulan el acceso a la autonomía, más exactamente, el ejercicio del derecho a la autonomía establecido en el artículo 2 de la Constitución. [...] se trata de normas todavía válidas pues no han sido derogadas, ni expresa ni tácitamente, aunque su eficacia se agotó por el mejor ejercicio del derecho a la autonomía, que era su único contenido normativo.

Y hace ya varias décadas, Cruz Villalón (1991: 64) apuntaba en idéntica dirección, en el contexto de una reflexión general en torno al conjunto de disposiciones transitorias de la Constitución referidas a los procedimientos de acceso a la autonomía:

Que en la Constitución de 1978 hay una serie de preceptos de carácter procedimental que tienen que ver con la constitución de la estructura territorial del Estado y que, por tanto, están pensados para ser utilizados en una única ocasión, para el proceso de constitución de las Comunidades Autónomas, es decir, lo que se llamó el *proceso autonómico*. Ello supone que estos preceptos tienen la misma naturaleza que otros preceptos destinados a la puesta en marcha de los órganos constitucionales, como por ejemplo, la disposición transitoria 9ª para el Tribunal Constitucional. Son, pues, materialmente, ‘derecho transitorio’, aunque no esté recogido formalmente en las disposiciones transitorias. En este sentido, puede afirmarse que así como la Ley de 4 de enero de 1977 fue una ‘ley para la reforma política’, por lo que coherentemente perdió su vigencia tras la realización de esa reforma política, del mismo modo la Constitución actual, en esta parte, fue una ‘ley para la descentralización del Estado’, y sólo para eso.

Esta es la línea argumental que asume como premisa fundamental el Consejo de Estado en su conocido Informe de 2006, pero de

la que, sorprendentemente, no extrae consecuencia alguna respecto de la cuestión que aquí nos ocupa. A ello nos referimos a continuación.

#### IV. EL CONSEJO DE ESTADO APUNTA PERO NO DISPARA

Como es bien conocido, el Consejo de Estado tuvo ocasión de pronunciarse a petición del Gobierno sobre una hipotética reforma constitucional que, entre otras cosas, incorporara a la Constitución la denominación oficial de las comunidades autónomas, lo que, más allá de su valor simbólico, podía tener importantes consecuencias jurídicas en relación con el cierre de mapa autonómico y la virtualidad del principio dispositivo. En concreto, se solicitó al Consejo de Estado que se pronunciara sobre «qué consecuencias jurídicas produce la constitucionalización de la existencia de las Comunidades Autónomas en la Constitución y qué preceptos del texto constitucional convendría modificar para reflejarlas» (Rubio Llorente y Álvarez Junco, 2006: 127). Esto es, la alta institución consultiva debía pronunciarse, en definitiva, sobre hasta qué punto se mantendría la apertura de nuestro modelo territorial en la hipótesis de que se llevara al Texto Constitucional el actual diseño del mapa autonómico.

El Consejo de Estado sentó un criterio que nos parece fundamental como punto de partida para cualquier argumentación en torno a la disposición transitoria cuarta: los preceptos constitucionales que concretan el principio dispositivo en procedimientos y vías de acceso a la autonomía (incluidas las correspondientes disposiciones transitorias) han agotado completamente su eficacia una vez se ha consumado ese acceso. En palabras del propio Consejo recogidas en la parte introductoria del texto (Rubio Llorente y Álvarez Junco, 2006: 128):

En el estadio inicial y *transitorio*, el principio dispositivo se manifestó en aquellos preceptos (artículos 143, 144, 148, 151 y disposiciones transitorias 1<sup>a</sup> a 7<sup>a</sup>) que concedieron a las provincias [...] la potestad de impulsar la creación y organización de Comunidades Autónomas. [...] El principio dispositivo desaparecerá de la Constitución con la derogación de los artículos que lo consagraron. Ahora bien, esa derogación no entraña, en puridad, consecuencia jurídica apreciable. Los preceptos que se vayan a derogar *eran ya inaplicables* desde que concluyó el proceso de organización

política del territorio nacional en Comunidades Autónomas. Desde entonces se habían agotado las posibilidades ‘creadoras’ del principio dispositivo.

Tanto es así que, a continuación, el informe llega a señalar que, una vez creadas las comunidades autónomas, el principio dispositivo –sea cual sea su actual virtualidad– ya no se predica de las provincias como actores protagonistas del proceso, sino que son ya las propias comunidades autónomas las titulares del derecho a la autonomía (Rubio Llorente y Álvarez Junco, 2006: 129). Esto es:

Una vez terminada la división del territorio, el principio dispositivo no puede jugar ya en favor de las provincias para hacer posible la creación de nuevos entes dotados de autonomía política. Pese a ello, no desaparece por entero, pues en cierto modo también es este principio, ya transformado, el que explica que estos nuevos entes hayan recibido la facultad de redefinir de manera indefinida el ámbito de su autonomía.

Parece, pues, claro que el Consejo de Estado opta por entender que las disposiciones transitorias relativas al proceso autonómico no son ya Derecho aplicable, como tampoco lo es el propio artículo 143 al cual modulan o excepcionan. Ahora bien, ya en la parte del informe referida concretamente a estas disposiciones, el Consejo de Estado da un giro de guion difícilmente justificable, afirmando que las disposiciones transitorias 4ª y 5ª, a diferencia de las demás, son las «únicas que no se circunscriben a un tiempo determinado», por lo que «en consecuencia, requieren un análisis separado y un tratamiento distinto», sugiriendo así que esos dos preceptos, a diferencia del resto de transitorias de la Constitución, pudieran no haber agotado sus efectos (Rubio Llorente y Álvarez Junco, 2006: 155):

La reforma incide directamente sobre las siete primeras Disposiciones transitorias del texto constitucional, todas ellas referidas, de uno u otro modo, al principio dispositivo como facultad para impulsar la creación de Comunidades Autónomas que la reforma viene a suprimir. Cuatro de ellas (las tres primeras y la sexta), se utilizaron para acomodar el procedimiento previsto en el artículo 143 a las circunstancias existentes en el momento de entrada en vigor de la Constitución, introducir una variante de innegable transcendencia

en el procedimiento especial establecido en el apartado 1 del artículo 151 y determinar el orden de tramitación de los proyectos de Estatuto en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Todas están expresamente referidas al momento en el que se hizo uso de ellas y su agotamiento no puede suscitar duda alguna. Dado el agotamiento de sus efectos, es indiferente mantenerlas en sus propios términos o derogarlas expresamente. La primera solución, que ha sido la aplicada a las Disposiciones Octava y Novena, las conserva como vestigios históricos; la segunda sacrifica el testimonio histórico a las exigencias de la lógica. Las únicas Disposiciones Transitorias que literalmente no se circunscriben a un tiempo determinado son, en consecuencia, la cuarta y la quinta, que requieren por eso un análisis separado y un tratamiento distinto.

Desde luego, es muy discutible que las disposiciones transitorias 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> y 3<sup>a</sup> se puedan entender referidas a un «tiempo determinado» y la disposición transitoria 4<sup>a</sup> no lo esté. De hecho, en nuestro criterio, está referida *al mismo tiempo determinado*: el momento en que se articula la iniciativa autonómica. Tal es así que, las tres primeras transitorias establecen excepciones al régimen general de la iniciativa recogido en el artículo 143 y, a continuación, la disposición transitoria 4<sup>a</sup> comienza diciendo «en el caso de Navarra», aludiendo claramente a la misma realidad y a ese mismo precepto, al que se refiere de forma expresa por dos veces<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Disp. Tran. 1<sup>a</sup>: «En los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que en el apartado 2 del artículo 143 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes». Disp. Tran. 2<sup>a</sup>: «Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico.» Disp. Tran. 3<sup>a</sup>: «La iniciativa del proceso autonómico por parte de las Corporaciones locales o de sus miembros, prevista en el apartado 2 del artículo 143, se entiende diferida, con todos sus efectos, hasta la celebración de las primeras elecciones locales una vez vigente la Constitución.» Disp. Tran. 4<sup>a</sup>: «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

Pese a ello, y sin ningún rubor, el informe insiste en su párrafo siguiente en que el artículo 143 ha quedado sin vigencia y que la disposición transitoria cuarta «está construida *en su apartado 2*» –el referido a la reiteración de la iniciativa de incorporación en caso de fracaso anterior– sobre los supuestos recogidos en tal precepto, lo que resulta inaudito pues también el apartado 1 de la disposición –el referido a la primera iniciativa de incorporación– está expresamente vinculado al mismo precepto 143 de la Constitución, que ya ha perdido toda eficacia.

La acrobacia argumental se completa indicando seguidamente el informe que «aun sin entrar en consideraciones acerca de la posibilidad de aplicar este procedimiento cuando ya Navarra ha dejado de ser provincia foral para transformarse en Comunidad» –es decir, sin entrar a resolver el problema que aquí nos ocupa–, el mantenimiento de este precepto en el escenario de una reforma de la Constitución que consagrara la existencia de las comunidades autónomas lo transformaría en una suerte de «procedimiento singular de reforma de la Constitución» que lo convertiría en algo muy distinto a lo que ahora es. Lo cual, en mi opinión, aunque el informe no lo colija de su propia afirmación, no hace sino reforzar la absoluta vinculación de esta disposición al artículo 143, cuya ausencia de eficacia sí admite expresamente el Consejo de Estado.

En definitiva, este informe sienta, con carácter general, unas bases claras sobre las que interpretar el alcance temporal de los preceptos que regulan el acceso a la autonomía, pero evita –intencionadamente y con un argumento carente de todo sustento– llegar a una conclusión respecto de la ausencia de eficacia de la disposición transitoria cuarta, una vez que Navarra ha accedido ya a la autonomía por una vía distinta. Se deja así, por tanto, todavía abierto el debate<sup>26</sup>. Una gran oportunidad perdida para clarificar definitivamente esta cuestión. A intentar cubrir ese vacío dedicamos las páginas siguientes.

---

preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos. 2. Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período del mandato del Órgano Foral competente, y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143».

<sup>26</sup> En el mismo sentido, *vid.* Razquin Lizarraga (2018: 760).

## V. LOS MOTIVOS DE SU INAPLICABILIDAD

### 1. Vinculación al 143 y conexión con las transitorias primera a tercera

A la luz de lo anterior, debemos partir, pues, de una primera premisa fundamental que justifica nuestra tesis: la disposición transitoria cuarta es, como las tres que le preceden, una modulación de la regla general del artículo 143 de la Constitución sobre la iniciativa del proceso autonómico, precepto este último cuyos efectos parecen haberse agotado, en opinión prácticamente unánime de la doctrina, toda vez que el total de las provincias españolas, han accedido a la autonomía, solas o junto con otras limítrofes (por todos, Vernet i Llobet, 2002: 167)<sup>27</sup>. Esa vinculación entre ambas normas, que explicita por dos veces la propia disposición transitoria cuarta, tampoco es cuestionada, ni siquiera por aquellos que –como vimos en páginas anteriores– defienden la plena eficacia actual de esta disposición.

El principio dispositivo no ha perdido de forma completa su virtualidad, por cuanto el diseño institucional y competencial del modelo autonómico sigue a disposición del legislador estatutario, pero en su vertiente instrumental de acceso a la autonomía se encuentra ya agotado, toda vez que el conjunto del territorio estatal está ya dividido en comunidades autónomas. En palabras de la doctrina más autorizada (Fossas Espadaler, 2007: 99):

Las manifestaciones temporales del principio dispositivo se refieren a los momentos en que dicho principio actúa sobre la estructura territorial. [...] El primero es el de su creación o instauración, pues, como se ha visto, en el proceso de constitución de las CCAA resulta imprescindible, aunque no suficiente, la capacidad decisiva de distintas entidades territoriales (municipales, provinciales, preautonómicas) manifestando su voluntad de acceder a la autonomía (arts. 143, 144, 148, 151 y disposiciones transitorias primera a séptima CE) y posteriormente participando en la elaboración del Estatuto de Autonomía (arts. 146 y 152 CE). [...] Un segundo momento se produce una vez creadas las CCAA e instaurado un cierto modelo de descentralización, por cuanto la Constitución atribuye a las CCAA la capacidad de proponer y pactar la modificación de algunos de

---

<sup>27</sup> En contra de esta tesis, Aguado Renedo (1997: 156 y 157).

aquellos elementos mediante la reforma de sus respectivos Estatutos de Autonomía (arts. 147.3 y 152.2 CE).

Lo que, traído a la cuestión que nos ocupa, el cese de la vigencia de los preceptos reguladores de ese primer momento de ejercicio del principio dispositivo, se concreta en lo siguiente (De Carreras Serra, 2009: 93 y 94):

En la primera vertiente, el principio dispositivo actúa a través de las distintas vías de acceso a la autonomía. Estas distintas vías están configuradas en los artículos 143, 144, 146, 148, 151 y las siete primeras disposiciones transitorias. En estos distintos procedimientos de acceso, el sujeto legitimado para ejercer el derecho a la autonomía es la provincia [...]. Una vez estas vías han sido utilizadas, los preceptos constitucionales mencionados pierden eficacia ya que, aun los incluidos en el Título VIII, tienen un carácter meramente instrumental con el único fin de constituirse en Comunidades Autónomas y, por tanto, una vez conseguido este fin, cesa la eficacia de sus preceptos [...]. El principio dispositivo en su vertiente primera, en el acceso a la autonomía, ha agotado sus posibilidades de actuación y, por tanto, ha quedado desactivado. Sin embargo, no se han agotado sus efectos en la otra vertiente, en la posible diversidad de contenidos competenciales e instituciones de las Comunidades Autónomas.

Por tanto, siendo las cuatro primeras disposiciones transitorias de la Constitución diferentes modulaciones del régimen general del artículo 143, la eficacia de las mismas cesa cuando se agota el objeto del precepto matriz. En el concreto caso de la disposición transitoria cuarta, cesa bien por la incorporación de la provincia de Navarra al ente preautonómico vasco o régimen autonómico que lo sustituya, tal y como en ella se establece, bien por el acceso de Navarra a la autonomía por alguna otra vía distinta –por el propio cauce general del artículo 143 o por otros también especiales pero distintos de la disposición transitoria cuarta– como comunidad autónoma uniprovincial o junto con otras provincias formando una comunidad autónoma pluriprovincial diferente a la del País Vasco.

Este solo argumento ya sería suficiente para poder sostener nuestra tesis, pero no es el único que nos ofrece el análisis de la norma.



## 2. *Su temporalidad: clave del acuerdo constituyente*

Un segundo argumento tiene que ver con la clara voluntad mostrada por los constituyentes navarristas de consentir la inclusión de esta disposición en la Constitución con la condición de dotarla de carácter claramente temporal: hasta tanto Navarra no decidiese su configuración como comunidad autónoma, incorporada o no a la del País Vasco. En ese entendido se desarrollaron las negociaciones correspondientes a la redacción de este precepto, que venían ya muy condicionadas por lo acordado en los decretos-leyes preautonómicos.

Pese a que en su *iter parlamentario* de elaboración no sufrió cambios esenciales y, por tanto, son escasos los debates sobre su contenido<sup>28</sup>, sí que cabe destacar algunos hitos que ilustran esta circunstancia. En particular, el siguiente:

En el Congreso UCD presentó la enmienda nº 778 bis, de 30 de enero de 1978, cuyo texto recogía de modo literal el acuerdo del Consejo Parlamentario de Navarra, de 30 de diciembre de 1977, que entendían compatible y respetuoso con el pacto alcanzado con PSOE y PNV<sup>29</sup>:

Disposición adicional. En congruencia con su vigente régimen foral la incorporación de Navarra al Consejo General del País Vasco o al régimen autonómico vasco se regirá por el procedimiento establecido en el Real Decreto-Ley 2/1978, de 4 de enero, en cuya virtud, mediante acuerdo entre la Diputación Foral y el Gobierno, se regularán los siguientes extremos:

---

<sup>28</sup> Así, el precepto se incorporó como disposición transitoria tercera a través de la enmienda nº 778 al Anteproyecto de Constitución, acordada el 25 de enero de 1978 por los grupos parlamentarios en el Congreso de UCD, PSOE y PNV, con un contenido prácticamente idéntico al finalmente aprobado (BOCG, Congreso de los Diputados, nº 44, de 5 de enero de 1978). La Ponencia se limitó a numerar los párrafos (BOCG, Congreso de los Diputados, nº 82, de 17 de abril de 1978) y la Comisión Constitucional del Congreso la aprobó por unanimidad, incorporándola al Dictamen ya como disposición transitoria cuarta (BOCG, Congreso de los Diputados, nº 121, de 1 de julio de 1978). El Senado también aprobó el texto remitido por el Congreso, con la sola corrección del número del precepto al que se remite, pese a que se plantearon dos enmiendas de supresión y otras cuatro de modificación (BOCG, Senado, nº 157, de 6 de octubre de 1978).

<sup>29</sup> De este modo se recoge expresamente en la justificación de la misma: «La presente enmienda refleja exactamente el contenido del Acuerdo tomado por el Consejo Parlamentario de Navarra, el 30 de diciembre de 1977 y el acuerdo de los Grupos Parlamentarios de UCD, PSOE y PNV, de la misma fecha».

- a) Determinación del órgano foral competente para acordar la referida decisión.
- b) Necesidad de acuerdo del órgano foral competente.
- c) Ratificación del pueblo navarro mediante referéndum en el caso de que la decisión del órgano competente sea favorable a la incorporación.

*Este procedimiento quedará sin efecto en el caso de que Navarra, con arreglo a los preceptos constitucionales, adquiriera el carácter de territorio autónomo, en cuyo caso se estará a lo que el propio Estatuto regule en relación a los requisitos que deben observarse para su modificación.*

*En el supuesto de que Navarra no utilice la vía constitucional a que se refiere el apartado anterior, la iniciativa para la incorporación al régimen autonómico vasco sólo podrá producirse conforme a lo que disponga el acuerdo entre la Diputación Foral y el Gobierno, a que se refiere el Real Decreto-Ley 2/1978, de 4 de enero, que deberá contemplar cláusulas que aseguren la necesaria estabilidad de la decisión del pueblo navarro<sup>30</sup>.*

A los efectos que aquí interesan, hay que señalar lo siguiente: la relevante alusión a que el procedimiento establecido en la disposición quedaría sin efecto en el caso de que Navarra, con arreglo a los preceptos constitucionales, adquiriera el carácter de territorio autónomo, como así ha sucedido. Es evidente que en la intención de estos diputados constituyentes estaba dejar constancia expresa de la eficacia limitada en el tiempo de esta disposición, en la idea de que ese era el contenido de lo pactado entre UCD, PSOE y PNV, y resultaba conveniente llevarlo así a la redacción del precepto para evitar conflictos interpretativos posteriores.

Lógicamente, la aprobación de esta enmienda habría solventado por completo la cuestión, sin embargo, no llegó siquiera a ser debatida puesto que los proponentes, sabedores de que –por otros motivos– no tenían mayoría suficiente para aprobarla y satisfechos con la redacción dada a la disposición adicional primera del proyecto de Constitución –que permitiría la creación de la Comunidad Foral de Navarra–, decidieron retirarla. En la intervención del diputado

---

<sup>30</sup> Las cursivas son mías.

Astrain Lasa por la que se retira la enmienda queda patente el interés de su formación parlamentaria por dejar, de nuevo, claro este extremo:

En su día se presentó la enmienda número 778bis, por entender que respondía más fielmente al compromiso que el Consejo Parlamentario de Navarra firmó en Madrid el 30 de diciembre de 1977. No obstante, pese a que quizá pueda calificarse de poco prudente el corto plazo a que el artículo 136 hace referencia, al que se remiten esta disposición y la cuarta, creemos que la seguridad normativa que esta disposición transitoria refleja aconseja retirar esta enmienda número 778bis. También quiero manifestar para que conste en acta que me reservé en su momento la posibilidad de presentar una enmienda *in voce* y que, una vez aceptada por absoluta unanimidad de esta Comisión la disposición adicional que ampara y respeta los derechos históricos, carece de sentido la defensa de nuestra enmienda [...] <sup>31</sup>.

### 3. *Escenarios previstos y procedimiento establecido: la lógica del precepto*

La disposición transitoria cuarta prevé, a mi entender, solo dos escenarios diferentes: la incorporación de la provincia de Navarra, todavía no constituida en comunidad foral, bien al ente preautonómico del País Vasco, bien a la comunidad autónoma vasca si esta ya existiera. Pero si aceptáramos la tesis de la permanencia indefinida de la disposición, habría que añadir otras dos opciones más: la incorporación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de una Navarra ya constituida en comunidad foral uniprovincial, o de una Navarra previamente incorporada a otra comunidad autónoma pluriprovincial distinta.

De todas esas cuatro opciones, la que menos problemas de articulación presentaba, *a priori*, era la primera de ellas, esto es, que la provincia de Navarra se hubiera incorporado al ente preautonómico vasco y, de ese modo, iniciar posteriormente junto con las demás provincias vascas el acceso a la autonomía, lo que le hubiera permitido participar en la elaboración del estatuto correspondiente como un territorio más.

---

<sup>31</sup> Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, nº 93, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sesión nº 24, de 20 de junio de 1978, p. 1773.

La cuestión es que, por esta vía, esos territorios no habrían podido acogerse en ese caso a la dispensa prevista en la disposición transitoria segunda de la Constitución para acceder con el primer estatuto de autonomía al máximo techo competencial posible, pues Navarra no cumple con los particularísimos requisitos establecidos por la misma<sup>32</sup>. Como es bien conocido, las tres provincias vascas, que ya plebiscitaron estatuto de autonomía durante la II República, podían acogerse a la excepción prevista en la disposición transitoria segunda CE 1978, que permite eludir los requisitos del artículo 151 para acceder a la autonomía por esa vía *rápida* o *extraordinaria* de mayor contenido competencial, no así la provincia de Navarra. De ese modo, el acceso a una autonomía plena de esa hipotética comunidad autónoma vasco-navarra no habría tenido más vía posible que el cumplimiento de los severos condicionantes impuestos por el artículo 151 CE<sup>33</sup>.

De hecho, el motivo que explica que la disposición transitoria cuarta permita también la incorporación de la provincia de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco ya constituida, era la posibilidad de orillar los requisitos del artículo 151 también para Navarra, dividiendo el proceso en dos pasos: creación de la comunidad autónoma vasca *ex* disposición transitoria segunda e incorporación posterior de Navarra *ex* disposición transitoria cuarta. Así lo ha entendido también un importante sector doctrinal (Linde Paniagua, 1979: 347-348):

La disposición transitoria cuarta o, si se prefiere, el supuesto que se contempla en ella, no es operativo, sino en el caso de comprenderlo

---

<sup>32</sup> Disposición transitoria segunda: «Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico».

<sup>33</sup> Artículo 151.1: «No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, 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 representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica».

conjuntamente con el contemplado en la disposición transitoria segunda [...]. Efectivamente, como el procedimiento de acceso a la autonomía que se contempla en la disposición transitoria segunda sólo es operativo para los territorios que en el pasado hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía [...], caso en el que no se encuentra Navarra, pero sí Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, evidentemente Navarra no se puede adherir al procedimiento que en la citada disposición transitoria segunda se contempla [...] sino que puede incorporarse una vez constituida la Comunidad Autónoma<sup>34</sup>.

Esta segunda opción, la incorporación de la provincia de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco ya constituida, presenta ya no pocos problemas de articulación técnica, habida cuenta de que Navarra no habría participado en el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía original del País Vasco en igualdad de condiciones con los demás territorios históricos. No podemos detenernos ahora en ellos, pues nos desviaríamos demasiado del objeto de nuestro análisis, pero sí hay que señalar que el conjunto de la doctrina ha reparado en las «dificultades inherentes»<sup>35</sup> al procedimiento recogido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución y desarrollado principalmente en el artículo 47.2 del Estatuto de Autonomía vasco – incrementadas en este segundo escenario –, principalmente en relación las mayorías de aprobación, el ámbito del referéndum o aspectos de orden competencial (Jiménez Asensio, 1985: 517).

Pero, lógicamente, si añadimos también la tercera y cuarta opción, esto es, la posibilidad de que Navarra ya integrada en otra comunidad autónoma pluriprovincial o constituida en comunidad foral uniprovincial, como es el caso, pudiera incorporarse a la Comunidad Autónoma del País Vasco, los problemas técnicos se multiplican.

---

<sup>34</sup> *Vid.*, en el mismo sentido, Pérez Calvo (1999: 674).

<sup>35</sup> *Vid.*, por todos, Larunbe Biurrun (1991: 77): «La dificultad de confluencia territorial vasca quedó consumada definitivamente, con el formalismo recogido en la citada Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, cuyo procedimiento resulta, a todas luces, de difícil o imposible implementación. Se ha dicho que la posibilidad de incorporación de Navarra con la Comunidad Autónoma del País Vasco se interpone un obstáculo puramente procesal e inintencionado, pues de ser deliberado rayaría en lo maquiavélico [...]. A mi juicio, el procedimiento fue deliberadamente introducido como una concesión formal de escasa o nula eficacia, ya que a sus dificultades inherentes hay que sumar la consolidación de la singularidad navarra por la vía de la Ley Orgánica 13/1982, como elemento diferenciador y potenciador de los inconvenientes para la unión de las dos Comunidades Autónomas».

Y ello, sencillamente, porque la disposición transitoria cuarta de la Constitución no está pensada para ninguno de esos dos escenarios, pese a que la LORAFNA haya recogido expresamente tal posibilidad.

De hecho, incluso aquellos autores que más claramente defienden la vigencia de esta disposición admiten que, en tales supuestos, ya no estaríamos ante una *incorporación de la provincia de Navarra* sino ante una *fusión de la Comunidad Foral de Navarra* y la Comunidad Autónoma del País Vasco. Así, Razquin Lizarraga (2009: 2834) admite que «sólo con impropiedad puede llamarse incorporación» a este fenómeno y Ugartamendía (2018: 2358) reconoce que «una vez aprobado el régimen autonómico para Navarra, ya no puede hablarse de *incorporación*, sino de construir una nueva Comunidad Autónoma con territorio, población y Estatuto distinto de los anteriores», pero no extraen de esa reflexión mayores consecuencias, siguen dando por vigente y aplicable la disposición. De hecho, Urretavizcaya (1992: 209) va un paso más allá y recalifica –sin más– el procedimiento previsto en la disposición constitucional como procedimiento de fusión de comunidades autónomas:

De este modo, si en la actualidad tenemos dos Comunidades Autónomas –la Vasca y la Navarra– y estamos en condiciones de poder usar el mecanismo que permite la integración de una en la otra, ¿cómo podemos articular en la práctica esa *incorporación* que nos ofrece la ya reiteradísima Disposición? Teniendo en cuenta todos estos aspectos, no parece apropiada la utilización del término *incorporación* en el sentido antedicho (como integración a algo ya existente); se impone, por ello, una acepción más amplia o flexible del concepto, de forma que la aplicación práctica de la previsión contenida en la Disposición Transitoria Cuarta se traduciría en la actualidad en una FUSIÓN DE LAS DOS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, y no en una incorporación o absorción *stricto sensu*.

En la misma línea, Gutiérrez Llamas (1991: 264-265) señala que «ya sólo con impropiedad puede llamarse incorporación [...], el objeto material de este procedimiento no es, en rigor, la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco sino, más bien, implica la alteración de dos Comunidades Autónomas ya constituidas, con la consiguiente reforma de sus normas institucionales básicas

para la constitución de una nueva Comunidad Autónoma con un único Estatuto de Autonomía».

Sin embargo, en mi criterio, la fusión entre comunidades autónomas es una realidad jurídica bien distinta a la incorporación de la provincia de Navarra al País Vasco, y no se encuentra regulada ni por la disposición transitoria cuarta ni por ningún otro precepto constitucional. Además de que, lógicamente, el procedimiento que allí se recoge no es el adecuado para la creación de una nueva comunidad autónoma a partir de dos anteriores y distintas. A tal fin: ¿Es preciso reformar ambos estatutos de autonomía? ¿Hay que elaborar un nuevo estatuto conjunto *ex novo*? ¿Son las provincias o las comunidades autónomas las protagonistas de ese proceso? ¿Hay alguna fórmula confederativa viable que permitiera el mantenimiento de la personalidad jurídica propia de ambas comunidades autónomas? Para ninguna de estas preguntas encontramos soluciones doctrinales satisfactorias.

#### 4. *La relevancia de su denominación como norma transitoria*

Aparte de las anteriores razones, a mi juicio, que el constituyente haya calificado de «transitoria» la norma que prevé la posible incorporación de Navarra al País Vasco no es irrelevante<sup>36</sup>. Algo debe significar cuando se optó por esa denominación y ubicación en lugar de decantarse por otras opciones: bien por mantener ese precepto en el título VIII de la Constitución, incluso en el propio artículo 143 como un apartado más del mismo; bien por calificarla como disposición «adicional», tal y como se hace con otras disposiciones de contenido territorial como las adicionales primera, tercera y cuarta –referida, además, la primera de ellas a la foralidad<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> En sentido contrario, Alli Aranguren (2018: 412): «La ubicación entre las transitorias no cambia su contenido, aunque hubiese estado mejor ordenado como disposición adicional».

<sup>37</sup> Disposición adicional 1ª: «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía». Disposición adicional 3ª: «La modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá el informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico». Y disposición adicional 4ª: «En las Comunidades Autónomas donde tengan su sede más de una Audiencia Territorial, los Estatutos de Autonomías respectivos podrán mantener las existentes, distribuyendo las competencias entre ellas, siempre

Y es razonable entender también que esa diferente calificación tiene que ver con la proyección temporal que se pretende dar a cada mandato normativo. Así lo entendió Trujillo Fernández (1992/1993: 118) cuando afirmó que «en otros casos, tales singularidades pueden fundarse en expresas excepciones al régimen constitucional común, como sucede en los supuestos que se contemplan en las disposiciones constitucionales adicionales 1ª y 3ª respecto de los territorios forales y de Canarias, respectivamente. El carácter “adicional” y no transitorio de estas disposiciones expresa claramente el propósito constitucional de permanencia de las excepciones al régimen común».

Es bien cierto que no estamos ante una norma de *Derecho transitorio* en estricto sentido técnico, esto es, no se trata de una norma llamada a facilitar el tránsito entre dos regímenes diferentes, regulando los diversos alcances de la retroactividad de la nueva norma. Las disposiciones propiamente transitorias son preceptos dirigidos a regular específicamente un periodo de transición entre dos normas, esto es, una norma *ad hoc* que resuelve los problemas de sucesión entre la norma antigua y la norma nueva (Tajadura Tejada, 2020: 45), bien imputando a los supuestos de hecho pendientes la actual o la anterior regulación, bien estableciendo un régimen singular –distinto del recogido en las leyes antigua y nueva– para tales supuestos (Azpitarte Sánchez, 2008: 29).

En realidad, el constituyente utiliza en término *transitorio* –en todas las disposiciones que así califica, no solo la cuarta– en un sentido coloquial o literal, pretendiendo destacar el carácter estrictamente *temporal, caduco, precedero* de tales preceptos<sup>38</sup>. Estamos, en definitiva, ante la *transitoriedad/caducidad* del objeto de la norma. Su *ratio legis* se extingue una vez que Navarra, en lugar de optar por la vía de acceso a la autonomía habilitada por la disposición transitoria cuarta, se acoge a la vía de la disposición adicional primera.

La disposición transitoria cuarta –y el propio artículo 143 de la Constitución– es una norma *ad tempus*, no porque tenga un plazo expreso para el fin de su vigencia, sino porque posee *cessante legis ratione*. Su vigencia está condicionada a que perduren determinadas circunstancias que motivaron la creación de la norma o a que no

---

de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste».

<sup>38</sup> Vid. <https://dle.rae.es/transitorio>. En la misma línea, Calero Rodríguez (1988: 93).



se produzca determinado hecho que haría decaer su razón de ser. Ahora bien, es imprescindible señalar, como hace acertadamente Díez-Picazo (1990: 148), que para entenderlo así «debe haber una inequívoca *voluntas legis*, incorporada como tal al cuerpo normativo de la ley. Es preciso que el condicionamiento de la vigencia de la ley resulte, si no es necesariamente una disposición expresa, *si al menos del sentido necesario de los propios preceptos de la ley*»<sup>39</sup>.

¿Se da esta última circunstancia en la disposición transitoria cuarta de la Constitución? ¿Deriva ese condicionante de su vigencia del sentido necesario del precepto? En mi opinión, sin ninguna duda.

Desde luego, en primer lugar, por los motivos ya apuntados: por su vinculación expresa –por dos veces en el propio texto de la disposición– al artículo 143, cuya actual inaplicabilidad ya no se discute; por su ubicación sistemática tras las disposiciones primera, segunda y tercera, que comparten esa misma condición; por el uso del término *incorporación*, en lugar de otros como *integración/fusión* que sí podrían aludir a una realidad jurídica proyectable sobre dos comunidades autónomas ya constituidas; y por la previsión de un procedimiento que, al margen de varias características de orden técnico claramente mejorables, no sirve para la correcta articulación de un proceso consistente en crear una nueva comunidad autónoma a partir de otras preexistentes.

Pero, también y además, por la referencia *Navarra* en el texto de la disposición en tanto que provincia foral, no comunidad autónoma. Como certeramente ha indicado Aguado Renedo (1996: 130), «parece resultar claro, en este sentido, que el concepto de *Navarra* en la disposición transitoria cuarta es el territorio provincial (sin perjuicio de su carácter de territorio histórico, al que es aplicable la disposición adicional primera), no el territorio autonómico». Y es claro porque en 1978 la única *Navarra* que existía era la Navarra provincia, por lo que si el constituyente se hubiera querido referir a una futura Comunidad Autónoma de Navarra, habría hecho alusión expresa a esa condición autonómica, como hizo –en esa misma disposición– con el País Vasco, utilizando la expresión «o régimen autonómico que lo sustituya».

---

<sup>39</sup> La cursiva es mía.

Esta concepción de las cosas es compatible, por supuesto, con el hecho de que esta disposición recoja unos plazos –paralelos a los del artículo 143– para la reiteración de la iniciativa en caso de que hubiera fracasado un intento anterior. Tanto los plazos del 143 como los de la disposición transitoria cuarta para reiterar la iniciativa autonómica vienen a garantizar que entre un intento y otro medie un espacio suficiente y razonable para que los sujetos legitimados reformulen en los términos que pudieran ser pertinentes una iniciativa antes fracasada, pero no se puede inferir de los mismos, como hace parte de la doctrina (Alli Aranguren, 2018: 411) que las iniciativas puedan reiterarse indefinidamente: el éxito de una iniciativa anterior que culmina en la constitución de una comunidad autónoma, sea cual sea la vía a través de la cual se vehicule, deja, evidentemente, sin efecto estas previsiones temporales. Es decir, la iniciativa de incorporación de Navarra a la autonomía vasca se puede reiterar, respetando el plazo correspondiente, tras un fracaso inicial, igual que ocurre con cualesquiera otras provincias que no hubieran logrado el éxito en su iniciativa para constituirse en comunidad autónoma. Pero todo ello decae una vez que Navarra ha accedido a la autonomía por la vía de la disposición adicional primera<sup>40</sup>.

## VI. CONSIDERACIÓN FINAL

La consecuencia de todo ello es que, a mi criterio, y a diferencia de lo que entienden actores políticos y mayoría doctrinal, ya no podríamos disponer del procedimiento previsto en la disposición transitoria cuarta para la creación de una nueva comunidad autónoma vasco-navarra, a partir de las dos comunidades autónomas hoy existentes.

No podemos compartir, pues, que la LORAFNA haya dotado de carácter permanente al procedimiento previsto en la disposición transitoria cuarta. Estamos ante una norma que nace al amparo de un precepto constitucional que, precisamente en el momento de la entrada en vigor de aquella, perdía cualquier tipo de eficacia. Sencillamente, la disposición adicional segunda del estatuto navarro adopta una decisión que no encuentra anclaje constitucional alguno, en la

---

<sup>40</sup> De la misma opinión, Martínez Esteruelas (1988: 113).

medida en que la disposición transitoria cuarta de la Constitución cesa en su vigencia en el mismo acto de aprobación de la norma estatutaria. Como acertadamente ha recordado Aragón Reyes (2006: 93), «no es la Constitución la que ha de interpretarse de conformidad con los Estatutos de Autonomía, sino los Estatutos de Autonomía los que han de interpretarse de conformidad con la Constitución».<sup>41</sup>

Desde el punto de vista técnico, se podría discutir si estamos ante una disposición constitucional que sigue perteneciendo al Derecho pero resulta de imposible uso porque no habría ningún caso al cual su enunciado fuera aplicable; si estamos ante una norma formalmente vigente por cuanto no se ha producido la derogación de la misma por el constituyente, pero que ha devenido en ineficaz por haber agotado sus efectos; o si, sencillamente, podemos entender que ha cesado su vigencia. Sea como fuere, según señaló ya Díez-Picazo (1990: 217), aunque existen, claro está, supuestos de vigencia sin eficacia y de eficacia sin vigencia, «la distinción entre vigencia y eficacia no deja de ser, en cierta medida, un artilugio del lenguaje cuya única finalidad radica en economizar palabras para designar fenómenos jurídicos». Sin duda, en este caso, así es.

---

<sup>41</sup> En el mismo sentido, Solozábal Echavarría (2000: 19). Reflexión que, traída a la cuestión que nos ocupa, ha reiterado con tino Loperena Rota (2005: 316) al señalar que «la interpretación que el Amejoramiento y el Estatuto de Gernika han hecho de ella [de la disposición transitoria cuarta de la Constitución] la convierte en una disposición de vigencia prácticamente indefinida, lo cual no es aceptable desde el punto de vista de la estructura sistemática de la Constitución».

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO RENEDO, C. (1996). *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. CEC.
- AGUADO RENEDO, C. (1997). El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado. *Revista de Estudios Políticos*, 98, pp. 137-158.
- ALLI ARANGUREN, J. C. (2018). *La autonomía de Navarra. Historia, identidad y autogobierno*. Gobierno de Navarra.
- ARAGÓN REYES, M. (2006). La construcción del Estado Autonómico. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 54/55, pp. 75-95.
- AZPITARTE SÁNCHEZ, M. (2008). *Cambiar el pasado. Posibilidades y límites de la ley retroactiva. Un intento de interpretación del artículo 9.3 de la Constitución*. Tecnos.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (2006). Reformas constitucionales relativas al Título VIII en relación con la recepción constitucional de la denominación oficial de las Comunidades Autónomas. En F. Rubio Llorente y J. Álvarez Junco (dirs.). *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*. Consejo de Estado y CEPC.
- CALAFELL FERRÁ, V. J. (2006). La garantía del territorio de las Comunidades Autónomas ante la reforma de la Constitución. (Un apunto a la propuesta de cerrar el mapa político de España). En AA.VV. *Autonomías y Organización territorial del Estado: presente y perspectivas de futuro, XXVII Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado (26, 27, 28 de octubre de 2005)*. Ministerio de Justicia-BOE.
- CALERO RODRÍGUEZ, J.R. (1988). La decisión de Navarra. En L.F. Medrano y Blasco (dir.). *Estudio sobre la extinción de la Disposición Transitoria cuarta de la Constitución*. Castuera.
- CRUZ VILLALÓN, P. (1991). La constitución territorial del Estado. *Autonomías*, 13, pp. 61-70.
- DE CARRERAS SERRA, F. (2009). Reformar la Constitución para estabilizar el modelo territorial. En AA.VV. *La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente? Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*. Tribunal Constitucional-CEPC.
- DEL BURGO TAJADURA, J. I. (2015). *La Epopeya de la Foralidad vasca y navarra. Principio y fin de la cuestión foral (1812-1982)*. Fundación Popular de Estudios Vascos, Tomo 2.
- DEL BURGO TAJADURA, J. I. (2004). Navarra en el futuro constitucional. *Cuadernos de Pensamiento Político – FAES*, 4, pp. 73-92.
- DÍEZ-PICAZO, L. M. (1990). *La derogación de las leyes*. Civitas.

- FOSSAS ESPADALER, E. (2007). *El principio dispositivo en el Estado Autonomico*. Marcial Pons.
- GARCÍA ROCHA, M. P. (2020). Límites constitucionales de los presupuestos habilitantes del procedimiento legislativo en lectura única: una tesis personal. *Revista General de Derecho Constitucional*, 32, pp. 1-34.
- GUTIÉRREZ LLAMAS, A. (1991). *Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*. Civitas.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1985). La reforma del Estatuto de Autonomía del Parlamento Vasco. *Revista de Estudios Políticos*, 46-47, pp. 475-523.
- LARUNBE BIURRUN, K. (1991). Apuntes sobre el territorio de la Comunidad Autónoma. En AA.VV. *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Actas de las II Jornadas de Estudio sobre el Estatuto de Autonomía, celebradas en San Sebastián (11-14 de diciembre de 1990)*, Tomo I. IVAP.
- LINDE PANIAGUA, E. (1979). Procedimientos de creación de Comunidades Autónomas. *Documentación Administrativa*, 182, pp. 287-366.
- LOPERENA ROTA, D. (2005). Notas sobre Navarra ante las próximas reformas constitucionales y estatutarias. *Revista Vasca de Administración Pública*, 72, pp. 311-320.
- MARTÍNEZ ESTERUELAS, F. et al. Informe sobre la Disposición Transitoria cuarta de la Constitución. En L.F. Medrano y Blasco (dir.). *Estudio sobre la extinción de la Disposición Transitoria cuarta de la Constitución*. Castuera.
- MEDINA GUERRERO, M. (2006). La inclusión de las Comunidades Autónomas –y Ciudades Autónomas– en el Texto Constitucional (o sobre la conveniencia de preservar el principio dispositivo en la concreción de la denominación de las Comunidades Autónomas. En F. Rubio Llorente y J. Álvarez Junco (dirs.). *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*. Consejo de Estado y CEPC.
- MEDRANO Y BLASCO, L. F. (1988). *Estudio sobre la extinción de la disposición transitoria cuarta de la Constitución*. Castuera.
- PÉREZ CALVO, A. (1999). Comentario a la disposición transitoria cuarta. En O. Alzaga Villaamil (dir.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Edersa.
- PULIDO QUECEDO, M. (1982). En torno a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: su sistema de competencias. *Revista de Administración Pública*, 99, pp. 155-199.
- RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. (1989). *Fundamentos Jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos históricos y régimen foral de Navarra*. Gobierno de Navarra.

- RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. (2009). Disposición transitoria cuarta. En M.E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer. *Comentarios a la Constitución Española. XX Aniversario*. Wolters Kluwer.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. (2018). Disposición transitoria cuarta. En S. Muñoz Machado (Ed.). *Comentario mínimo a la Constitución Española*. Planeta-Cortes Generales-Tribunal Constitucional.
- RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J. (2006). *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*. Consejo de Estado y CEPC.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1992). Disposición adicional segunda. En J.A. Santamaría Pastor (dir.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*. INAP.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (2000). El Estado autonómico como Estado compuesto. *Revista de Estudios Políticos*, 110, pp. 9-26.
- TAJADURA TEJADA, J. (2006). Inclusión de las Comunidades Autónomas en la Constitución. En F. Rubio Llorente y J. Álvarez Junco (dirs.). *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*. Consejo de Estado y CEPC.
- TAJADURA TEJADA, J. (2020). Tiempo y Derecho: fundamento y límites de la retroactividad de la ley. *Revista de Derecho Político*, 108, pp. 41-70.
- TOMÁS VILLARROYA, J. (1985). Proceso autonómico y observancia de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 15, pp. 25-64.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (1985). Informe del Tribunal Constitucional español. En AA.VV. *Tribunales Constitucionales Europeos y autonomías territoriales*. CEC.
- TRUJILLO FERNÁNDEZ, G. (1992/1993). Homogeneidad y asimetría en el Estado Autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado. *Documentación Administrativa*, 232/233, pp. 101-120.
- UGARTAMENDÍA ECEIZABARRENA, J. I. (2018). Disposición transitoria cuarta. En P. Pérez Tremps y A. Sáinz Arnáiz (dirs.). *Comentario a la Constitución Española. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, Tomo II. Tirant lo Blanch.
- URRETAVIZCAYA AÑORGA, I. (1992). La disposición transitoria cuarta de la Constitución: antecedentes, contenido material y vigencia. El término incorporación: problemas de aplicación. *Revista Vasca de Administración Pública*, 32, pp. 163-214.
- VERNET I LLOBET, J. (2002). La apertura del sistema autonómico. *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 14, pp. 127-170.