

A vueltas con la Disposición Transitoria Cuarta

JAVIER TAJADURA TEJADA

PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UPV-EHV

Con perspectiva jurídica, la propuesta del PP para suprimir la Disposición Transitoria Cuarta es positiva porque conecta con la necesidad –advertida por el PSOE– de constitucionalizar el mapa autonómico y cerrar el proceso constituyente

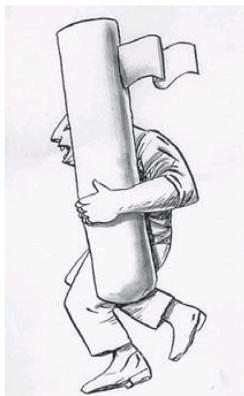
La Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución que establece un procedimiento para la incorporación de Navarra al País Vasco ha entrado en la campaña electoral en la medida en que uno de los principales partidos ha propuesto su supresión. Se trata de una disposición que debe ser valorada e interpretada en el contexto de la regulación constitucional de la organización territorial del Estado prevista en el Título VIII. Este título desarrolla el principio de autonomía política recogido en el artículo 2 de la Constitución, pero, debido a la imposibilidad de alcanzar un consenso sobre el tema en la Constituyente, lo hace de una forma muy deficiente. Nuestra Constitución presenta, por ello, una singularidad que la distingue de todas las demás que optan por la descentralización. Todas las constituciones de países descentralizados del mundo establecen con precisión quiénes son los sujetos dotados de autonomía y cuáles son las competencias de estos. La Constitución española de 1978 es la excepción puesto que no dice cuántas y cuáles son las comunidades autónomas integrantes del Estado, ni, lo que es más importante, cuál es su nivel competencial. La respuesta a estas preguntas se difiere a los distintos estatutos de autonomía y así, en virtud de los 19 aprobados, se ha llegado al mapa actual de 17 comunidades autónomas y dos ciudades autónomas.

Ahora bien, en ese contexto normativo tan impreciso que no recoge siquiera el número y denominación de las comunidades autónomas, se incluyó la Disposición Transitoria Cuarta que, previendo la posibilidad de que Navarra se incorpore a la Comunidad Autónoma Vasca, contempla su eventual desaparición como comunidad diferenciada. En este sentido, establece un procedimiento cuya activación corresponde a la mayoría absoluta del Parlamento de Navarra y cuya culminación debe ser ratificada en referéndum por la ciudadanía navarra. La consecuencia jurídico-política más importante de la citada disposición transitoria es la ‘provisionalidad’ de la autonomía de Navarra. A diferencia del resto de las comunidades cuya extinción no está en modo alguno prevista, en el caso de Navarra se prevé un procedimiento para su liquidación. Cierto es que, como proclaman los defensores de la Disposición Transitoria, esa liquidación dependerá de la voluntad de sus ciudadanos expresada, indirectamente, a través de sus representantes en el Parlamento, y, directamente, en un referéndum convocado al efecto. Pero lo que importa subrayar es que este ‘derecho al suicidio’ que se reconoce a Navarra, y se niega a las demás comunidades, es una singularidad que la debilita y le coloca en una posición de inferioridad respecto a las demás comunidades cuya vocación de continuidad y permanencia no se discute a nivel constitucional.

Para corregir parcialmente las deficiencias del texto constitucional en este ámbito, el presidente Rodríguez Zapatero planteó en 2004 la necesidad de reformar la Constitución para incluir en ella los nombres de las 17 comunidades autónomas. Se trata de una reforma necesaria para adaptar la Constitución a la realidad política. Esa reforma determinaría la supresión de la Disposición Transitoria Cuarta. Desde el mismo momento en que la Constitución recoja los nombres de las 17 comunidades autónomas, la supresión de cualquiera de ellas sólo será posible mediante la reforma del artículo constitucional que consagre su existencia. Dicho con otras palabras, la inclusión de las 17 comunidades autónomas en la Constitución dejaría automáticamente sin efecto a la Disposición Transitoria Cuarta. A partir de entonces, la desaparición de Navarra como la de Murcia o cualquier otra comunidad exigirá proceder a la reforma constitucional siguiendo los procedimientos previstos en el Título X (De la Reforma). La Transitoria Cuarta no podría nunca ser entendida como un procedimiento de reforma constitucional.

Con estas premisas, y desde una perspectiva estrictamente jurídica, la propuesta formulada por el Partido Popular en la actual campaña electoral de suprimir la citada disposición, merece una valoración positiva. En primer lugar, porque es una propuesta que conecta con la necesidad (advertida desde 2004 por el PSOE) de constitucionalizar el mapa autonómico actual y de cerrar el proceso constituyente. En segundo lugar, porque se justifica objetivamente en el propio carácter ‘transitorio’ de la disposición, que impide considerar constitucionalmente correcto su entendimiento como una disposición con vocación de permanencia.

Finalmente, a las anteriores consideraciones jurídicas cabría añadir una observación de carácter político y es la relativa a los efectos ‘contraproducentes’ que la Disposición Transitoria Cuarta ha provocado en la práctica. Concebida como una cláusula que permitiría integrar a Navarra en el País Vasco, resulta evidente que políticamente lo que ha conseguido es distanciar a ambas comunidades. Una de las causas que explican la dificultad de establecer unas relaciones fluidas de cooperación entre ambas comunidades es precisamente esta disposición que es fuente de constantes recelos. Ante el temor –fundado o no– de que la deseable cooperación no sea sino la antesala de la mayoritaria rechaza integración, ambas comunidades en muchas ocasiones se dan la espalda. Desde esta óptica política, la supresión de la disposición citada disiparía los temores y facilitaría un mejor entendimiento entre Navarra y el País Vasco.



:: JOSÉ IBARROLA