

# Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 70/1 enero-junio 2022

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7012022>

GONZÁLEZ GARCÍA, Ignacio, *La fusión de Comunidades Autónomas. A propósito de la no incorporación de Navarra al País Vasco*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, 170 pp., ISBN 978-84-1397-489-7.

<https://doi.org/10.18543/ed.2507>

## Derechos de autoría / Copyright

*Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público* es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

*Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público* is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

GONZÁLEZ GARCÍA, Ignacio, *La fusión de Comunidades Autónomas. A propósito de la no incorporación de Navarra al País Vasco*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, 170 pp., ISBN 978-84-1397-489-7.

<https://doi.org/10.18543/ed.2507>

Publicado en línea: junio 2022

El constituyente español y, en general, los partidos políticos en España no asumieron ni han asumido plenamente el concepto de igualdad clásica de la Revolución francesa de 1789 en su sentido de proscripción de trato de favor a según qué grupos, regiones y territorios. Es así que la Constitución de 1978 se encuentra salpicada todavía de algunos fueros especiales y tratos de privilegio en beneficio de determinadas regiones españolas, como, por ejemplo, las distintas vías de acceso a la autonomía, la disposición transitoria segunda, y, particularmente, la disposición adicional primera, base sobre la que se ha construido el sistema específico de financiación de las comunidades forales, el País Vasco y Navarra. La Constitución realiza este reconocimiento de privilegios y diferenciaciones de trato sobre la base de supuestos derechos históricos, lo cual realmente es más propio de épocas pre-democráticas y es poco compatible y casa mal con la concepción de igualdad general del Estado constitucional moderno. Pues bien,

Ignacio González identifica y estudia en profundidad en este libro otro precepto diferenciador de este tipo, la disposición transitoria cuarta de la Constitución, que él mismo no duda en denominar de modo rotundo como un «cauce privilegiado de creación de la autonomía vasco-navarra». Bien es verdad que el objeto de investigación del autor en su trabajo es ciertamente más amplio, a saber, «la fusión de Comunidades Autónomas» en general, como el título de la monografía indica; pero, de alguna forma, la disposición transitoria cuarta sirve de hilo introductorio y conductor del desarrollo de todo el contenido de la obra y de su interconexión con otros conceptos de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Estructuralmente, el libro está dividido en dos partes que se complementan. Por un lado, el análisis específico de la disposición transitoria cuarta de la Constitución se desarrolla en los capítulos I y II. Dentro de esta parte temática casi que podría incluirse también la Introducción, que es sobre

todo una interesante relación de los distintos episodios de oposición y apoyo de las fuerzas políticas, desde la entrada en vigor de la Constitución, en orden al mantenimiento o la desaparición futura –por reforma constitucional– de la disposición transitoria cuarta del texto constitucional. Y luego la segunda parte se correspondería con los capítulos III y IV, que tratan, respectivamente, de la imposibilidad constitucional y estatutaria de que se pueda dar una fusión de Comunidades Autónomas que dé por resultado un único ente autonómico, como también una hipotética unión o federación de Comunidades Autónomas.

En el primer capítulo el autor ofrece una introducción sobre los posibles antecedentes históricos de la disposición transitoria cuarta. Su estudio determina que no los hay. Las leyes especiales posteriores al Carlismo, en particular, la Ley de 25 de octubre de 1839 por la que se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra y la Ley paccionada, de 16 de agosto de 1841, pueden ser origen histórico de su privilegiado régimen fiscal<sup>1</sup>, pero no de una hipótesis de fusión entre País Vasco y Navarra. En efecto, la disidencia Carlista, que dio lugar a la aprobación de dicha normativa específica, se rebeló en general por razones dinásticas y contra el liberalismo y su propuesta política era a aplicar en todo el territorio nacional y no planteaba

una supuesta unión territorial exclusiva Vascongadas-Navarra. La supuesta idea de unión racial, religiosa y cultural a Navarra aparecería más recientemente, con Sabino Arana y la aparición del PNV<sup>2</sup>. Y aun así sería algo poco definido, pues como indica Ignacio González, lo cierto es que ni siquiera la Constitución de la II República de 1931 incluiría previsión alguna sobre una eventual unión entre regiones, mucho menos entre Navarra y la región vasca; como luego tampoco la Ley sobre el Estatuto del País Vasco, de 4 de octubre de 1936, hacía mención alguna a Navarra. Más aún: el artículo 13 del texto constitucional republicano determinaba tajantemente que en ningún caso se admitía la federación de regiones autónomas. Aparte, hay que añadir que, además, Navarra, por aquel entonces no estaba por la labor de ser la segunda de un imperialismo vasco todavía muy minoritario, aprobando por su parte su propio Estatuto en 1931. Por tanto, el reconocimiento real y efectivo de esta supuesta unión política

<sup>2</sup> Puede citarse aquí como ejemplo el texto del Reglamento de la asociación bilbaina Euskeldun Batzokiya elaborado por Arana, de 24 de mayo de 1894, en cuyo artículo 8 se decía lo siguiente: «Siendo Bizkaya, por su raza, su lengua, su fe, su carácter y sus costumbres, hermana de Alaba, Benabarre, Gipuzkoa, Lapurdi, Nabarra y Suberoa, se ligará o confederará con estos seis pueblos para formar el todo llamado Euskelerría (Euskería), pero sin mengua de su particular autonomía. Esta doctrina se expresa con el principio siguiente: Bizkaya libre en Euskería libre». Véase el documento en la página web homenaje a Sabino de Arana y Goiri en <https://www.sabinoaranagoiri.eus/PDF/PDF45.pdf>. Bizkaitarra nº 10, Obras completas, p. 280.

<sup>1</sup> Sobre ello, por ejemplo, Javier TAJADURA TEJADA, «Constitución y Derechos Históricos: legitimidad Democrática frente a legitimidad histórica», en *Teoría y realidad Constitucional*, n.º 22, UNED, Madrid, 2008, pp. 137–192.

es muy reciente en el tiempo, como destaca el autor, solamente a partir de la Constitución de 1978 y por el solo hecho concreto de la inclusión por el constituyente de la disposición transitoria cuarta. Es en un contexto como este, el periodo de la transición posterior al régimen de Franco y la aprobación del texto constitucional, lo que, finalmente, daría lugar a «la disposición transitoria cuarta como cauce privilegiado de creación de la autonomía vasco-navarra» y, con ello, a esta disputa sobre si Navarra puede o no formar parte del País Vasco.

El Capítulo II, titulado «el cese de la eficacia de la disposición transitoria cuarta de la Constitución tras la creación de la Comunidad Foral de Navarra», representa un análisis sobre las opiniones doctrinales en torno a la vigencia y aplicabilidad de la disposición; luego, también, justifica la idea –en la que se posiciona el autor– de por qué esta cláusula periclitó desde el mismo momento en que se aprobó su Estatuto de Autonomía, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Desarrollando lo dicho en la introducción, aquí se exponen tanto las posiciones a favor de una eficacia no limitada en el tiempo de la disposición como las que justifican su cese de eficacia y de ahí su inaplicabilidad actual. A este respecto, me parecen del todo acertadas las reflexiones de Ignacio González sobre la caducidad de este precepto a día de hoy. En efecto, me parece del todo lógica, desde una perspectiva de Derecho positivo, su afirmación de que, como indica literalmente la propia disposición, ésta es «transitoria»,

está referida a un tiempo determinado, no *sine die*. Se trataría, por mor del constituyente, «de una norma llamada a facilitar el tránsito entre dos regímenes diferentes», siendo así que «su *ratio legis* se extinguió una vez que Navarra, en lugar de optar por la vía de acceso a la autonomía habilitada por la disposición transitoria cuarta, se acogió a la vía de la disposición adicional primera». Por tanto, una vez que Navarra optó por el mejoramiento de su régimen foral, en los términos de dicha cláusula adicional, la disposición transitoria cuarta devino –dentro del tenor de la Constitución de 1978– en inaplicable.

El Capítulo III lleva por título «categorización de la fusión de Comunidades Autónomas y diferenciación de figuras afines» y refleja la parte del libro más referido a las Comunidades Autónomas en general. Lo primero que trata el autor es el hecho peculiar en España de ausencia de norma constitucional que posibilite en nuestro ordenamiento jurídico la fusión de partes del territorio, a diferencia de otros modelos, como es el caso de EE.UU, Italia o Alemania. Entendemos nosotros que esto también se debe a razones históricas, teniendo en cuenta que esos Estados son de construcción relativamente reciente, a diferencia de nuestro país, cuyas regiones y provincias tienen origen y definición cultural y territorial muy determinada desde muchísimo atrás en el tiempo; luego, además, sus límites espaciales no son caprichosos como en el caso de los EE.UU o devenidos por la imposición de los vencedores en un conflicto bélico y la pérdida de partes del mismo territorio

nacional, como ocurrió en Alemania tras la I y la II Guerra Mundial. Posteriormente, Ignacio González entra en la explicación *in extenso* del artículo 145 de la Constitución. Esto significa que aquí se estudia, con carácter general la prohibición de federación a las Comunidades Autónomas. A nuestro juicio, el uso por el constituyente de la palabra «federación», en lugar de otras formas más comunes para identificar la prohibición de fusión de Comunidades Autónomas, se debe a razones puramente etimológicas, pues el término federación proviene del latín *foederatio*, alianza, unión, el cual a su vez es derivado de *foedus*, que se traduce como tratado o pacto<sup>3</sup>. Por tanto, el constituyente utilizó esa expresión como sinónimo de unión y fusión. No obstante, el autor no descarta que esta prohibición absoluta presuponga absolutamente la exclusión de otro tipo de conexiones a través de acuerdos o convenios de cooperación, cara a la gestión de servicios comunes o de otro tipo, bien bajo comunicación o autorización de las Cortes, en los términos que también apunta el artículo 145.2 de la Constitución.

Bajo el título «los intransitables cauces para vehicular la fusión de Comunidades Autónomas, una propuesta de reforma constitucional» encontramos, finalmente, el Capítulo IV. El autor, llegado a este punto, ofrece una definición de fusión de Comunidades

Autónomas en los siguientes términos: «Se debe entender por fusión de Comunidades Autónomas todo proceso de alteración del territorio del mapa autonómico que suponga bien la creación de una Comunidad Autónoma nueva a partir de la extinción de dos o más Comunidades Autónomas preexistentes, bien la plena incorporación del territorio de una o varias Comunidades Autónomas a otra distinta previa extinción de la/s primera/s». La idea conductora del autor es que dada la prohibición del artículo 145.1 de la Constitución, la única posibilidad «legítima» y constitucional para la posibilidad de uniones políticas de regiones sería la vía de reforma constitucional, cosa que habría que hacerse por el cauce establecido por el artículo 167 de la Constitución. Naturalmente, al decir Ignacio González que esta sería la vía legítima, viene a afirmar también que otro tipo de formas de propiciar fusiones que no sea a través de una modificación del texto constitucional sería espuria y fraudulenta, por ejemplo, a través de una asunción y regulación de esta materia por parte de los Estatutos de Autonomía. Consecuentemente, y dado que a juicio del autor lo cierto es que, dentro del tenor de la Constitución, no cabe proceder a fusiones de Comunidades Autónomas, no le queda otra alternativa que hacer una «propuesta de *constitutione ferenda*», que en su caso daría por resultado un nuevo precepto constitucional que posibilitaría dichas fusiones de dos o incluso más Comunidades Autónomas. A mi juicio, aunque esta propuesta parece formalmente correcta, no obstante creo personalmente que no sería para nada

<sup>3</sup> José Juan TOHARIA CORTES, «Federación», en Salustiano DEL CAMPO, Juan F. MARSAL y José A. GARMENDIA (Coords.), *Diccionario de Ciencias sociales*, Vol. I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, pp. 873 y 874.

oportuna, dada la realidad política actual en España. Lo cierto es que una modificación de la norma constitucional de este carácter pondría en manos de partidos políticos anticonstitucionales y directamente independentistas un instrumento para hacerse definitivamente con espacios que históricamente y culturalmente solamente hoy han quedado bajo su órbita de influencia. Sería en realidad otra herramienta en pro de los partidos políticos que abogan por la destrucción del Estado, dando cauce a mayor nivel a la expansión de su ideal totalitario y a su objetivo de crear un régimen excluyente de ideología única nacionalista. En una sociedad ya de por sí muy polarizada en algunas regiones, pongamos el ejemplo de Cataluña, supondría trasladar sus conflictos y radicalización política a otras Comunidades Autónomas, donde actualmente esa problemática es menor o está más contenida. A mi juicio, abrir el melón de la fusión, no sería prudente y sería hasta peligroso para la ya de por sí débil estabilidad del Estado y del régimen constitucional de 1978. Y luego tampoco creo que una propuesta de estas características pudiera conseguir hoy por hoy el consenso necesario en el Parlamento para salir adelante, precisamente por eso, por los riesgos de futuro que puede añadir a la convivencia en y entre Comunidades Autónomas y en España en general.

En fin, la monografía de Ignacio González ofrece un trabajo que era muy necesario para cubrir una laguna sobre un tema incluso no muy conocido por el especialista. Visto en su conjunto, el volumen demuestra un conocimiento profundo de Derecho autonómico y una profundización muy exhaustiva en el objeto de estudio. Es rico y profuso en comentarios de autores, documentos y normativa. Se puede destacar también de manera especial en qué manera el autor busca tratar el tema desde todas las posturas implicadas, a favor y en contra, dando por resultado un trabajo muy jurídico pero también de Ciencia política. Asimismo, el libro está muy bien redactado, está muy bien estructurado y ordenado, posibilitando una lectura desde lo más sencillo hasta lo más complejo, como son los dos últimos capítulos de la monografía. Además es muy imaginativo, como demuestra su propuesta de reforma de la Constitución, dando lugar a un precepto muy técnico y racional; ideal para una sociedad que pudiera permitírselo. En definitiva, un trabajo muy bueno, que analiza de forma clara el objeto y sentido de la disposición transitoria cuarta de la Constitución y del artículo 145 de la Constitución, sus interconexiones con otros preceptos constitucionales y sobre cómo se articula en nuestro ordenamiento jurídico la prohibición de la fusión entre las Comunidades Autónomas.

*Alberto Oehling de los Reyes*  
Profesor Contratado Doctor  
Universidad Complutense de Madrid