

### III

## EL CONTENCIOSO NAVARRA-EUSKADI

Ya hemos destacado cómo a los constituyentes les animó el propósito de eliminar todo factor endémico de perturbación de la convivencia de los españoles, tarea nada fácil como lo prueban los debates en el seno de la ponencia constitucional, que se constituyó el 1 de agosto de 1977, dando comienzo a sus trabajos el 22 del mismo mes.

Después de cuatro meses de intenso debate en su seno, la ponencia alumbraría el anteproyecto de la Constitución a finales de diciembre. En él no se hacía la menor alusión al problema vasco. El 24 de diciembre de 1977, el presidente del Congreso ordenó la apertura del plazo para la presentación de enmiendas al anteproyecto. El informe se publicó en el *Boletín Oficial del Congreso* el 5 de enero de 1978.

Tres meses después la ponencia terminó el examen de las 779 enmiendas presentadas. El informe se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes el 17 de abril de 1978. Ni en él ni en los votos particulares de los miembros de la ponencia se hacía ninguna alusión ni al País Vasco ni a Navarra.

La razón es que la cuestión vasca se planteó de forma extraparlamentaria y no llegaría al Congreso hasta el 29 de enero de 1978, fecha en que el Partido Nacionalista Vasco presentó la enmienda “foral” al proyecto de Constitución. Pero antes se había librado una gran batalla (“guerra política” fue la expresión utilizada por el dirigente nacionalista Javier Arzallus<sup>1</sup>) en el marco de lo que se dio en llamar “contencioso Navarra-Euskadi”.

Ya expusimos como fracasaron los intentos de resucitar la reintegración foral por parte de las últimas Diputaciones del franquismo, salvo el restablecimiento de las Juntas Generales cuya efectividad había quedado deferida a la promulgación de las normas reguladoras de las elecciones municipales, que habría de esperar

---

1 En unas declaraciones efectuadas el 17 de agosto al diario *La Voz de España* de San Sebastián, el entonces diputado nacionalista Javier Arzallus manifestó: “En las Cortes, el Gobierno hizo referencia a Navarra como región aparte. Sin embargo, de cara al futuro, Navarra sola no podrá vivir, ni Guipúzcoa, ni Vizcaya sola. Por lo tanto, creo que históricamente y de cara al futuro, el que Navarra esté unida al resto de las provincias vascas, y más adelante con los vascos del Norte y del Pirineo es un hecho que vendrá y que no hay que forzar. Nosotros, con ellos, vamos a entablar la guerra política de Navarra, y en los próximos años va a estar sacudida bajo este signo: ‘Euskadi, sí; Euskadi, no; lo cual radicalizará y terminará metiéndola en Euskadi.’” El diputado de UCD de Navarra, Jesús Aizpún, publicó en *Diario de Navarra* (25 de agosto de 1977) una “carta abierta” a Javier Arzallus en la que, entre otras cosas, le decía: “Quede bien claro para Navarra que lo que el PNV quiere traer no es la paz sino la guerra; que pretende dividir y radicalizar Navarra para destruirla y llevar sus restos a Euskadi”.

hasta el 17 de julio de 1978. La oposición democrática no compartía los anhelos de reintegración foral. Tampoco exigía la recuperación del Estatuto de 1936, pero en cambio abogaba por un nuevo Estatuto de autonomía que diera satisfacción al “principio de territorialidad”, eufemismo que encubría la integración de Navarra en Euskadi.

### ***La Asamblea de Parlamentarios Vascos***

El conflicto político se plantearía en toda su crudeza en el acto de constitución de la Asamblea de Parlamentarios Vascos, que tuvo lugar en la Casa de Juntas de Guernica el 19 de junio de 1977, cuatro días después de las primeras elecciones democráticas. La creación de la Asamblea era uno de los puntos del Compromiso Autonómico, que permitió la presentación por el PNV y el PSOE de candidaturas conjuntas para el Senado en Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya en una coalición denominada “Frente Autonómico”. El principal objetivo del Compromiso Autonómico era la consecución de un Estatuto de autonomía para los cuatro territorios.

La Asamblea nombró presidente al histórico dirigente nacionalista navarro, Manuel de Irujo, único senador del Frente Autonómico en Navarra. A la reunión asistieron todos los parlamentarios vascos y tan sólo tres de los nueve diputados y senadores elegidos en Navarra. Esta ausencia era un gran contratiempo, lo que no impidió que se aprobara por unanimidad “gestionar un Estatuto de Autonomía”, del que Navarra formaría parte inseparable<sup>2</sup>.

### ***El fuerismo reformista y democrático***

La reacción de los centristas navarros no se hizo esperar. A partir de ese momento desplegaron una gran actividad tanto en Navarra como en las Cortes para denunciar lo que consideraban un atropello a la libertad del pueblo navarro. Si para los nacionalistas, por boca de sus dirigentes, Navarra no era negociable, para los ucedistas el mantenimiento del estatus de Navarra como comunidad foral tampoco lo era. Esta actitud era congruente con su programa electoral, que a su vez se había inspirado en el programa del

---

<sup>2</sup> El acta de constitución de la Asamblea dice así: “En Guernica, en su Casa de Juntas, y después de reunirse so el Arbol los diputados y senadores electos de País Vasco, se han constituido en el día de hoy, 19 de junio de 1977, en Asamblea de Parlamentarios Vascos para *gestionar de inmediato un Estatuto de Autonomía* y otras cuestiones de inmediata justicia, equidad y urgencia. Los acuerdos, tomados por unanimidad fueron adoptados en sesión pública y trasladados al Pueblo en euskera y castellano”. (Véase Virginia TAMAYO SALABERRIA, *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y estatutismo 1975-1979*, ob. cit. p. 244.)

Partido Social-Demócrata Foral de Navarra, fundado en el verano de 1976 por Jaime Ignacio del Burgo<sup>3</sup>. En aquel se proclamaba que la autonomía foral tenía carácter originario y que el pueblo navarro era el único titular del poder foral. Se defendía que la elección de los miembros de las instituciones forales se realizara por sufragio universal, de forma que el Consejo Foral se convirtiera en una asamblea democrática y representativa al que correspondería el nombramiento de la Diputación Foral. Las competencias forales debían extenderse a todas las materias ejercidas por el Estado en Navarra que por su naturaleza no fueran inherentes al ejercicio de la soberanía nacional, mediante un pacto con el Estado de revisión de la Ley Paccionada de 1841. En el caso de que en un futuro próximo se produjera la “devolución” a los diversos pueblos de España de sus respectivos poderes regionales mediante la derogación de todas las normas represivas dictadas a lo largo de la historia por el centralismo del Estado, se afirmaba el derecho de Navarra “al restablecimiento de la situación jurídico-política anterior a 1839, es decir, a su consideración como ‘Reino de por sí’, unido *eqüe-principalmente* al resto de la comunidad española.

El Programa del PSDF contenía un epígrafe titulado “Navarra y el contexto vasco”. En el se proclamaba que, aunque se reconociera la existencia de Euskadi, “el hecho diferencial navarro está fuera de discusión” y concluía que el partido “entiende que solo el pueblo navarro, como titular del poder político foral, puede decidir su integración en otras circunscripciones territoriales”, por lo que el Partido Social Demócrata Foral sólo aceptará la decisión que el pueblo navarro adopte, libre y democráticamente, en referéndum”<sup>4</sup>.

Del “Manifiesto” electoral de UCD para las elecciones del 15 de junio de 1977 transcribimos los aspectos relativos a la concepción reformista del fuerismo democrático de los centristas navarros, que acabarían por hacerse realidad en el proceso

---

<sup>3</sup> Aunque el PSDF se fundó de hecho a mediados de 1976, la escritura de constitución del PSDF se firmó el 17 de febrero de 1977, tras la promulgación del Real Decreto-Ley 12/77, de 8 de febrero, con el fin de proceder a su legalización. Se eligió un comité ejecutivo del partido integrado por Jaime Ignacio del Burgo, como presidente, María Luis Abril Martorell (hermana del vicepresidente primero del Gobierno de Adolfo Suárez, Joaquín Abril Martorell), Javier Hervada (catedrático de Derecho Canónico de la Universidad de Navarra), Juan Cruz Alli (futuro presidente del Gobierno foral) y Jesús Tanco, funcionario de la Diputación Foral. Formaron parte del PSDF personas que alcanzarían gran relevancia política, entre otras Rafael Gurrea (futuro secretario general de UCD y de UPN, tras la disolución del partido centrista en 1982), Javier Gómara (que presidiría UPN y el Parlamento de Navarra), José María Sanz Pastor (que sería delegado del Gobierno en Andalucía) y Javier Pomés (consejero de Economía y Hacienda en el primer Gobierno de Juan Cruz Alli y más tarde eurodiputado). El PSDF tendría un importante éxito el 15 de junio de 1977 al obtener, en la coalición UCD, cuatro de los nueve parlamentarios asignados a Navarra en las Cortes constituyentes. Fueron éstos Ignacio Astráin, diputado, y Jaime Ignacio del Burgo, José Gabriel Sarasa y José Luis Monge, senadores.

constituyente y culminaría en 1982 con la promulgación del Amejoramiento del Fuero:

Y porque somos ante todo y sobre todo navarros, la Unión de Centro Democrático en Navarra se compromete a una común tarea de perfeccionamiento de nuestras instituciones navarras para conseguir una democracia foral auténtica basada en los siguientes principios:

a) En la recuperación de las competencias forales arrebatadas por el centralismo en los últimos ciento cincuenta años.

b) En el mantenimiento del carácter pactado de nuestro régimen autonómico que exige que cualquier modificación del Fuero se realice con el consentimiento de Navarra.

c) En la conversión del Consejo Foral en una asamblea democrática, elegida por sufragio universal de las Merindades<sup>5</sup>, que elabore una Constitución interna de Navarra, en la que se establezca una clara división de poderes y el método para la elección de la Diputación Foral y de su Presidente.

d) En el establecimiento de nuevos sistemas de participación popular (Consejos de Merindad), para que colaboren de una manera eficaz en la labor de planificación de las inversiones públicas forales.

La Unión de Centro Democrático en Navarra defiende, como primera y más urgente medida, y en tanto no se lleven a efecto las reformas anteriores, la elección democrática, es decir, por sufragio universal de los Diputados Forales.

Finalmente, los Diputados y Senadores de la Unión de Centro Democrático que resulten elegidos por Navarra en las próximas elecciones asumen desde ahora el solemne compromiso de defender por encima de cualquier consideración de partido los derechos forales de

---

4 Transcribimos el texto íntegro de este epígrafe del Programa del PSDF: "El PARTIDO SOCIAL-DEMÓCRATA es plenamente consciente de que en el seno de Navarra existe hoy una corriente de opinión que defiende la integración de nuestro antiguo Reino en una organización política suprarregional (Euzkadi). Reconoce, asimismo, la existencia de vínculos de solidaridad con Vasconia que se derivan del primitivo origen vascónico de Navarra y de las Provincias Vascongadas. Pero entiende que Navarra es una comunidad política, que aglutina en su seno a etnias y culturas diferentes, cuya armoniosa convivencia a lo largo de más de un milenio de vida en común sólo ha sido posible por la existencia de una conciencia de unidad y de un fuerte sentimiento de identidad propia. / Por este motivo, el PARTIDO SOCIAL-DEMOCRATA FORAL considera que el hecho diferencial navarro está fuera de discusión, sea cual sea la organización territorial que adopte en el Estado español. Desconocer esta realidad diferencial supondría un atentado totalitario contra uno de los pueblos de España que más se han distinguido en la lucha contra la pérdida de su libertad colectiva. / En consecuencia, el PARTIDO SOCIAL-DEMOCRATA FORAL, que apoya sin reservas las reivindicaciones autonómicas de las Provincias Vascongadas y considera como valor inapreciable las manifestaciones de la cultura vasca en Navarra, entiende que sólo el pueblo navarro, como titular del poder político foral, puede decidir su integración en otras circunscripciones territoriales que puedan constituirse en España con ocasión del reconocimiento de las autonomías regionales. El PARTIDO SOCIAL-DEMOCRATA FORAL sólo aceptará la decisión que el pueblo navarro adopte, libre y democráticamente, en referéndum". (PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA FORAL DE NAVARRA, *Programa*, Pamplona, 1977).

5 En el antiguo Reino de Navarra, el Merino era el funcionario real encargado de prender y castigar a todos los malhechores en un determinado territorio que, por esa razón, se denominaba merindad. La Ley Paccionada de 1841 mantuvo las merindades históricas (Pamplona, Tudela, Estella, Tafalla y Sangüesa) como circunscripciones electorales en la elección de los miembros de la Diputación. Por esta razón, las Merindades, aunque no contaran con ninguna institución propia, en el momento constituyente mantenían cierto arraigo popular.

nuestro histórico Reino, el mantenimiento de su plena personalidad política en las España de las regiones y, en consecuencia, el derecho del pueblo navarro a decidir libre y democráticamente su propio destino<sup>6</sup>.

### ***UCD de Navarra no acude a Guernica***

La polémica sobre la ausencia de los seis parlamentarios de UCD de Navarra en el acto de constitución de la Asamblea de Parlamentarios Vascos se produjo desde el momento en que se conoció que la convocatoria iba dirigida a todos los diputados y senadores vascos, incluyendo a los navarros. Los seis centristas declararon su voluntad de no acudir a Guernica. Puede afirmarse que en este momento comenzó la primera gran batalla del contencioso Navarra-Euskadi<sup>7</sup>.

El presidente del Consejo Nacional del PNV, Carlos Garaicoechea, trató de minimizar la representación democrática de los parlamentarios ucedistas:

Han ganado los que tenían que ganar. Cuarenta años de fascismo no se borran con veintiocho días de campaña electoral. El *stablissement* político ha vuelto a ganar (...) No creemos que los votos de UCD, en este momento, con una corta campaña electoral, en esta Navarra que está llena de ese famoso franquismo sociológico, sean significativos a estos efectos (...) Después de un periodo de maduración, creo que significará una mayoría absoluta a la fórmula solidaria de unión de Navarra con Euskadi<sup>8</sup>.

### ***La Diputación Foral de Navarra pide la restauración de las Cortes***

El día 20 de agosto de 1977, la Diputación Foral de Navarra adoptó un acuerdo en el que anunciaba su propósito de lograr “la plena ‘Reintegración Foral’, restaurando las tradicionales Instituciones del antiguo Reino, entre las que se encuentra, como

---

6 En un acto electoral, celebrado en Tudela el 8 de junio de 1977, Francisco Fernández Ordóñez, presidente del Bloque Socialdemócrata, en nombre de la coalición centrista formuló el siguiente compromiso: “*Respetamos y respetaremos la autonomía foral de Navarra, sustentada en un pacto histórico que sólo se podrá modificar con el consentimiento de todo el pueblo navarro. Este respeto no significa congelación de lo existente, sino el reconocimiento del derecho de Navarra a recuperar la plenitud de su autonomía foral dentro de la unidad de España*”.

7 En una rueda de prensa que tuvo lugar el 17 de junio de 1977, Jaime Ignacio del Burgo manifestó: “Navarra es Navarra. Tiene su propia personalidad indiscutible. Por eso respetamos a Euzkadi, pero queremos seguir siendo Navarra sin entrar en Euzkadi”. Señaló que los diputados y senadores de UCD no acudirían a Guernica “porque de ir a jurar los fueros iríamos a Santa María la Real” [en referencia a la catedral de Pamplona donde los reyes navarros juraban los fueros]. (Véase el periódico *Deia*, de 18 de junio de 1977).

Organismo fundamental, las Cortes de Navarra”<sup>9</sup>. La Diputación pretendía así salir al paso de quienes pretendían su sustitución por una comisión gestora de representantes de los partidos políticos y reafirmarse como institución depositaria de la “soberanía foral”. El Gobierno, de acuerdo con los parlamentarios de la UCD, reconoció la legitimidad de la Diputación y rechazó la pretensión de proceder a su sustitución, aunque consideraba que cualquier proceso negociador debía contar a su vez con los diputados y senadores elegidos el 15 de junio para darle cobertura democrática.

Esta iniciativa de la Diputación navarra chocaba frontalmente con la pretensión de la Asamblea de Parlamentarios Vascos de integrar a Navarra en la preautonomía vasca y, sin duda, convenció a la izquierda vasca y a los nacionalistas que debían actuar con rapidez si querían que Navarra quedara dentro del ámbito vasco.

### ***La “Marcha de la Libertad”***

En el verano de 1977 tuvo lugar un suceso que tuvo importantes consecuencias políticas tanto en el País Vasco como sobre todo en Navarra. El abertzalismo radical de izquierdas, que todavía no había encontrado su unidad política en torno a ETA militar, organizó una “*Marcha de la Libertad de Euskadi*”. La Marcha

---

<sup>8</sup> Declaraciones de Carlos Garaicoechea al diario *El País*, publicadas el 17 de junio de 1977. El presidente nacionalista, que no había resultado elegido diputado al obtener en torno al 6% de los votos, cuando se refería al triunfo del *stablishment* olvidaba que ninguno de los diputados y senadores centristas había desempeñado cargo alguno de carácter político durante el franquismo. No podía él decir lo mismo, pues en su condición de presidente de la Cámara de Comercio e Industria de Navarra había sido designado miembro del Consejo Foral, presidiendo su Comisión de Hacienda, cuyo dictamen fue siempre favorable a los presupuestos y cuentas de la Diputación Foral. El argumento de Garaicoechea es insostenible. El mismo fascismo hubo en Navarra que en las demás partes del territorio español, incluidas las Provincias Vascongadas. Pero en los lugares donde el PNV fue la lista más votada –Guipúzcoa (30,94%) y Vizcaya (30,92%), porcentajes similares a los obtenidos por UCD en Navarra (29,03%)–, las elecciones habían sido un triunfo de la democracia. Por otra parte, desde la muerte de Franco la ciudadanía mostró un especial interés por la irrupción de los partidos políticos, de modo que cuando expresó su voto el 15 de junio de 1977 tenía una conciencia clara de cuáles eran sus opciones preferidas. El autor deja constancia de la amistad personal que le unió antes de la transición a Carlos Garaicoechea. El 24 de marzo de 1977 le remitió la siguiente carta: “Veo que al fin logras satisfacer uno de tus deseos íntimos, al incorporarte a la vida profesional libre. Te deseo en ella los mayores éxitos personales. / He visto tu nombre entre los firmantes de la legalización del PNV. Te felicito por lo que supone de paso al frente en defensa de unas convicciones políticas, poco frecuente todavía hasta en los que pretenden asumir un protagonismo en la vida pública de Navarra. / Conoces bien mi pensamiento político y aunque estoy seguro de coincidir contigo en otros puntos básicos para la convivencia social, tal vez esta diferente concepción del problema regional nos lleve a posiciones antagónicas. / No quisiera, sin embargo, que esta diversidad de ideas modificase nuestra ya vieja y creo que recíproca relación de afecto y respeto. / Finalmente, transmite a D. Manuel de Irujo mi satisfacción por su regreso a Navarra, por cuanto supone un gesto de reconciliación y olvido de un pasado histórico que deseamos no ver reproducido jamás”. Esta fue su respuesta: “Querido Jaime: Agradezco de corazón tu afectuosa carta, y sólo siento la convicción que la misma evidencia sobre la irreconciliabilidad de nuestros enfoques políticos. ¿Tan difícil os resulta aceptar la ‘confederatividad’ de Navarra con los restantes territorios vascos? ¿Qué va a suceder con los que se quedan frustrados por la implantación de una de las dos tesis antagónicas? / Perdona este pequeño mensaje que me dicta nuestra vieja amistad. Sabes que puedes contar con mi afecto de siempre, y recibe un fuerte abrazo, Carlos Garaicoechea”. (Archivo del autor.)

se proponía recorrer toda la geografía vasca y estaba basada en otras marchas similares efectuadas en diversos países y en especial en la que se había celebrado un año antes en Cataluña. Cuatro eran las reivindicaciones de los convocantes: Amnistía total; reconocimiento de la Identidad nacional vasca; Estatuto de autonomía y disolución de los cuerpos represivos.

El Gobierno de Suárez había concedido un indulto general en 1976 que no afectaba a los delitos de terrorismo. En marzo de 1977, se amplió también el indulto a tales delitos salvo a los de sangre. La medida por tanto no afectaba a los seis condenados a muerte en el proceso de Burgos de 1970, a los que Franco, cediendo a las movilizaciones internas y sobre todo a la presión internacional, había conmutado por la pena de 30 años de cárcel<sup>10</sup>. El 20 de mayo de 1977, cuando ya se habían convocado las elecciones generales, el Gobierno acordó, previa conformidad de los interesados, un indulto acompañado de extrañamiento de los seis etarras que permanecían en prisión<sup>11</sup>. Esta medida estuvo precedida de grandes movilizaciones en el País Vasco y, en menor grado en Navarra solicitando la amnistía sin condiciones. Se registraron graves incidentes que se saldaron con la muerte de siete personas, cuatro de ellas con heridas de bala producidas por disparos de la policía. Se da la triste circunstancia de que el mismo

---

9 Véase Joaquín GORTARI UNANUA: *La transición política en Navarra. 1976-1979*, tomo II. Anexo Documental, Pamplona, 1995, p. 104. Este acuerdo suponía un cambio radical de la postura de la Diputación Foral, que el 20 de febrero de 1976 había encomendado a una comisión de juristas elaborar un estudio de “integración al máximo de las facultades y poderes de Navarra, partiendo de la intangibilidad de la Ley Paccionada de 1841”. El dictamen no satisfizo a los diputados forales Juan Manuel Arza, Félix Visus e Ignacio Irazoqui, que presentaron una moción alternativa que fue debatida en la sesión extraordinaria de la Diputación del 21 de julio de 1977. *Autonomía, institucionalización y representatividad* era la trilogía que resumía su propuesta y que estaba inspirada en las ideas expuestas por Jaime Ignacio del Burgo en su primera conferencia política pronunciada el 26 de febrero de 1976 (*Los Fueros del futuro. Ideas para la reforma foral*, Pamplona, 1976) y que colaboró con los mocionantes en la redacción de su moción. Su rechazo por el vicepresidente de la Diputación Amadeo Marco y los diputados Julio Asiáin, Julio Iturralde y Jesús Fortún puso de manifiesto la división de la Diputación en dos bloques. La unidad no se alcanzaría hasta el mes de diciembre de 1978, en que se alcanzaría el acuerdo que permitió formalizar con el Estado el pacto que se incorporó al ordenamiento jurídico mediante el Real Decreto Paccionado, de 26 de enero de 1979. (Sobre este episodio fallido de la Diputación Foral véase Joaquín GORTARI UNANUA, *Ibidem*, tomo I, p. 91-120, y tomo II, p. 23-103.)

10 Los tres primeros crímenes de ETA fueron los cobardes asesinatos del guardia civil José Pardines Arcay (7 de junio de 1968), del jefe de la brigada político-social de San Sebastián, Melitón Manzanos (2 de agosto de 1969) y del taxista Fermín Monasterio (9 de abril de 1969).. Los etarras condenados a la pena de muerte fueron Eduardo Uriarte Romero, [Jokin Gorostidi Artola](#), Javier Izco de la Iglesia, Mario Onaindía, Xabier Larena Martínez y José María Dorransoro Ceberio. Después de la Ley de amnistía de octubre de 1977, todos los extrañados regresaron a España.

11 Los países de acogida fueron Noruega, Dinamarca, Austria y Bélgica.

día en que se produjo la excarcelación de los seis etarras, ETA secuestró al empresario y ex alcalde de Bilbao, Javier de Ybarra y Bergé<sup>12</sup>.

El extrañamiento no satisfizo a los grupos de la izquierda abertzale, que decidieron volver a la carga tan pronto como se celebraron las elecciones generales que en el País Vasco, al igual que en el resto de España, pudieron celebrarse sin incidentes dignos de mención.

La Marcha de la Libertad se inició el 10 de julio. Cuatro columnas salieron de distintos puntos del País Vasco para converger el 8 de agosto en Pamplona. Los extrañados regresaron a España de forma clandestina y participaron en la Marcha, donde fueron aclamados como héroes, sin que el Gobierno lo impidiera<sup>13</sup>.

Aunque la participación de Navarra no fue muy nutrida, miles de personas de las Provincias Vascongadas llenaron la campa de Arazuri, en las proximidades de la capital navarra, y protagonizaron un acto de reivindicación de la independencia vasca así como de exaltación de ETA<sup>14</sup>.

## ***El proyecto socialista de régimen transitorio preautonómico del País Vasco***

---

12 Javier de Ybarra fue asesinado por ETA el 18 de junio de 1977. ETA difundió fotografías de su víctima momentos antes de su muerte, que fueron publicadas por la revista *Interviú*. Las imágenes del cobarde y bárbaro asesinato recuerdan a las que actualmente suele transmitir el autodenominado Estado Islámico al asesinar a periodistas y cristianos secuestrados o prisioneros de guerra. Los etarras habían exigido el pago de mil millones de pesetas (seis millones de euros), pero sus familiares directos no consiguieron obtener dicha cantidad a pesar de pertenecer a la élite financiera y empresarial vasca de Neguri. El 4 de junio de 1977 los terroristas permitieron a Ybarra enviar esta carta de despedida: "**Queridos hijos:** nuevamente puedo escribiros y lo hago después de haber sabido de vosotros y tantas cosas más por los periódicos, que comenzaron a llegar aquí cuando os escribí mi carta anterior. **Lamento causar tantas molestias** y agradezco el interés mostrado por personas y entidades, por la situación especial en que me encuentro. Con mi gratitud para todos, deseo referirme a la preciosa carta que me ha escrito Antonio Oriol, que ha publicado la prensa. En mi soledad **me refugio en la oración** y me auxilian mucho los dos únicos libros que me traje conmigo. Confíemos en la Sagrada Familia... a la que sabéis la gran devoción que tengo, en la seguridad de que todo ha de resolverse como mejor convenga al bien de nuestras almas. **No os preocupéis por mí.** Yo estoy en las manos de Dios, **perdono a los que me prendieron** y pido perdón a quienes haya podido ofender y **ofrezco mi vida por la conversión de los pecadores** y por el encuentro de las almas con su divino redentor. Con intenso cariño, os bendice y abraza vuestro padre, Javier". (<http://blogs.libertaddigital.com/in-memoriain/secuestro-tortura-y-asesinato-de-ybarra-y-tres-victimas-mas-de-eta-9853/>) Ni la instauración de la democracia en España, ni la amnistía incondicional de 1977, ni el Estatuto de autonomía de 1979, refrendado por el pueblo vasco, sirvieron para aplacar la furia criminal de la banda terrorista, que durante cuatro décadas asesinó a cerca de mil personas, provocó el éxodo de miles de ciudadanos del País Vasco y condenó al silencio a muchos más.

13 Coincidiendo con el discurrir de la Marcha, el autor recibió casi todas las noches llamadas telefónicas en las que fue insultado y amenazado de muerte, sin que la policía consiguiera localizar a sus autores.



El 11 de agosto de 1977, el Partido Socialista Obrero Español de Euskadi hizo público un proyecto de Real Decreto-Ley de régimen transitorio preautonómico para el País Vasco.

Los socialistas proponían la renovación de las Diputaciones procedentes del régimen anterior con personas y formaciones políticas que hubieran obtenido el respaldo popular en las elecciones generales del 15 de junio anterior mediante un sistema de proporcionalidad pura. Las Diputaciones actuarían en Pleno y en Consejo. Este último sería formado exclusivamente por los diputados y senadores de cada provincia. Mediante la "Confederación" de los Consejos de las dos Diputaciones Forales (Alava y Navarra) y las dos Provinciales (Guipúzcoa y Vizcaya) se constituiría la Diputación General Provisional del País Vasco. Este organismo confederal tendría funciones políticas y administrativas cuyo ejercicio afectaría al conjunto del País en la etapa preautonómica, como eran, entre otras, intervenir en las cuestiones relacionadas con el orden público; velar para que en el ejercicio de dicha función no se produjera violación de los derechos humanos y de las libertades individuales y colectivas; ser consultado por el Gobierno, las delegaciones provinciales y demás dependencias ministeriales en el País Vasco, en la cuestiones que le afectaran directamente; ejercer la tutela de la Administración Local, de acuerdo con cada Diputación. Pero su principal misión sería la elaboración del Estatuto de Autonomía del País Vasco que habría de someterse a referéndum de cada uno de los territorios afectados. Y para tratar de enlazar con la legitimidad estatutaria de 1936, que sin duda quedaba rota con la elaboración de un nuevo Estatuto de autonomía que se derivaría de la futura Constitución y no del Estatuto republicano de 1936, se establecía que todos los actos de la Diputación General deberían ser refrendados por el presidente del Gobierno vasco en el exilio, Jesús María Leizaola.

El texto de los socialistas parecía, en principio, respetuoso con el estatus de Navarra. En él se reconocía la personalidad política y regional del viejo Reino que debía concretarse en el derecho y necesidad de tener una autonomía e instituciones

---

14 En una entrevista que concedieron a la revista *Interviú* (8-14/9/1977), los extrañados lanzaron serias advertencias a los partidos democráticos vascos, haciéndoles ver que la única forma de "calmar al pueblo vasco es la concesión inmediata de una amnistía total y de un Estatuto de Autonomía que por lo menos la mayoría del pueblo vasco acepte como bueno y no sea un manejo de las alturas políticas de los grupos burgueses, socialistas y comunistas junto al Gobierno de UCD". Mario Onaindía fue tajante: "La lucha en estos momentos debe ser violenta, porque el enemigo usa la violencia". Al igual que otros extrañados, Onaindía abandonó la "lucha armada" y se integró en Euskadiko Ezkerra, que acabaría fundiéndose con el Partido Socialista de Euskadi-PSOE. Fue diputado en el Parlamento Vasco (1980-1990) y senador (1993-2000).

propias. El futuro de Navarra no podía regirse por la vía de Decreto-Ley, sino que había de respetarse en todo momento la voluntad del pueblo Navarra. Se preveía la elección, por sufragio universal, del Parlamento navarro, que a su vez elegiría a la Diputación Foral. Conseguidos estos objetivos en la fase preautonómica, correspondería después al pueblo navarro decidir sobre su vinculación sobre su vinculación o no a la comunidad política vasca<sup>15</sup>.

### **Conversaciones entre el PSOE vasco y la UCD navarra**

Al tiempo que hacían público su proyecto, los socialistas vascos anunciaron asimismo la celebración de una próxima reunión con la UCD navarra para tratar de que se sumara al proyecto socialista. Al día siguiente, 13 de agosto, los centristas navarros confirmaron su disposición a reunirse con los socialistas aunque anticiparon su desacuerdo con el proyecto de decreto-ley, calificando la creación de la Diputación General como un contrafuero, “ya que alteraría el ‘status’ jurídico de la Ley Paccionada por vía unilateral y, además, vulneraría el carácter de la Diputación Foral como institución plena y autónoma”. Censuraban además la atribución al “llamado Gobierno vasco en el exilio de unas funciones de refrendo de las decisiones de la Diputación Foral y de negociación con el poder central que Navarra no puede aceptar de ningún modo”. Finalmente, argumentaban que el plebiscito para la aprobación en cada territorio del proyecto de Estatuto elaborado por la Diputación General “parte del hecho consumado de la previa integración de Navarra en Euskadi, cuando lo primero que habría que decidir en cualquier caso es, precisamente, si Navarra debe o no integrarse en Euskadi, supuesto que ésta llegara a constituirse para las Provincias Vascongadas”<sup>16</sup>.

El 18 de agosto tuvo lugar la reunión anunciada<sup>17</sup>. Las dos partes expusieron sus puntos de vista sobre el proceso autonómico vasco y el foral navarro. Los socialistas expusieron que “el

---

15 Véase Virginia TAMAYO SALABERRÍA: *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y estatutismo 1975-1979*, ob. cit. p. 277. Durante la campaña electoral, los socialistas navarros apenas habían incidido en esta cuestión. No obstante, su secretario general, Gabriel Urralburu, había declarado a *Diario de Navarra*: “Creemos en Euskadi como entidad política... favoreceremos la integración de Navarra en Euskadi”, si bien “esta integración deberá decidirla el pueblo navarro”. Sin embargo, su adscripción al Partido Socialista de Euskadi era, por sí sola, toda una declaración de principios.

16 El comunicado de 13 de agosto de 1977 lo firmaron los diputados Ignacio Astráin y Pedro Pegenaute, junto a los senadores Jaime Ignacio del Burgo, José Gabriel Sarasa. (Véase el texto íntegro del comunicado en *El Pensamiento Navarro*, de 14 de agosto de 1977.)

reconocimiento de la personalidad política y regional de Navarra debe concretarse en el derecho y necesidad de Navarra a tener una autonomía e instituciones autonómicas propias” y que era una “exigencia permanente el hecho de que el futuro de Navarra no puede regirse por Decreto-Ley desde fuera de Navarra sino respetando, en todo momento, la soberanía del pueblo navarro”. Urralburu aclaró que el proyecto socialista “no es ni mucho menos cerrado, sino que está abierto al diálogo y negociación”. Por su parte, los representantes de UCD informaron a los socialistas cuáles eran los puntos básicos de su postura sobre el futuro autonómico de Navarra, en línea con lo que desde un principio habían defendido, aunque dieron un paso más al sostener que tras su recuperación, las Cortes navarras elegidas por sufragio universal tendrían carácter constituyente. La integración o no en Euzkadi “tendría que ser tratada por esas Cortes representativas y democráticas que, en su caso, garantizarían un plebiscito popular al respecto”. Finalmente, expresaban que “entre el poder central y Navarra no cabe un poder intermedio. Todas las función que en estas circunstancias pase del Estado al poder de las Regiones con arreglo a las normas constitucionales futuras, UCD las reivindica para Navarra en el supuesto de que esas funciones no sean ya competencia de la Diputación Foral. En una palabra, la reintegración foral navarra era incompatible con el Estatuto de autonomía vasco. Eso sí, los centristas darían su apoyo a las reivindicaciones autonómicas de Alava, Vizcaya y Guipúzcoa, siempre que no pusieran en cuestión la unidad de la nación española”<sup>18</sup>.

El 20 de agosto de 1977, el comité ejecutivo de la UCD navarra acordó emitir un comunicado en el que fijaba su postura definitiva sobre la cuestión vasco-navarra. Los centristas ratificaban una vez más su criterio de que “cualquier proyecto o borrador de disposición autonómica, que parta del supuesto de la integración de Navarra en Euzkadi o que contemple la creación unilateral de instituciones comunes a Alava, Vizcaya, Guipúzcoa y Navarra, constituye un atentado a la autonomía foral del viejo Reino, cuyo actual régimen y ‘status’ jurídico-político no puede alterarse más que por la voluntad del pueblo navarro”. En consecuencia, UCD de

17 La reunión se celebró en el Hostal Aguirre, en las proximidades de Pamplona, y por parte del PSOE asistieron Gabriel Urralburu, Julio García, Juan José Goñi Resano (navarro y vocal del comité ejecutivo del PSOE de Euzkadi), y José María Benegas, secretario general del PSE-PSOE. La UCD navarra estuvo representada por Jaime Ignacio del Burgo, Pedro Pegenaute y Javier Martínez de Murguía, miembro de su comité ejecutivo.

18 Archivo personal del autor.

Navarra “hace público su propósito de no negociar con ningún grupo o partido político que no parta previamente del estricto respeto a la personalidad actual de Navarra como comunidad política libre y autónoma”. Asimismo, los centristas navarros abogaban “por la inmediata modificación de la Ley Paccionada de 1841, a fin de permitir la transformación del actual Consejo Foral en las Cortes de Navarra, elegidas por sufragio universal”. Dicha “asamblea democrática” procedería a redactar “una Constitución foral interna en la que se especifiquen la forma de elección de la Diputación, sus funciones y las relaciones entre los diversos órganos forales”. A tal objeto, la UCD de Navarra instaba la constitución de una Asamblea de Parlamentarios navarros para, de acuerdo con la Diputación Foral, como poder histórico depositario de la soberanía navarra, lleven a cabo las gestiones conducentes a la consecución de dicho objetivo”<sup>19</sup>.

Con este último pronunciamiento, la UCD navarra salía al paso de la pretensión de sustituir a la Diputación y al Consejo Foral, que habían sido elegidos con arreglo a la legislación franquista, por personas designadas por los partidos políticos con base a la representación obtenida en las elecciones del 15 de junio. Se reconocía, en consecuencia, la legitimidad de la Diputación como institución representativa de la foralidad vigente para pactar con el Estado la modificación de la Ley Paccionada. No obstante, se consideraba imprescindible la participación de la Asamblea de Parlamentarios navarros en el proceso negociador, para conferir al acuerdo alcanzado plena legitimidad democrática.

### ***El proyecto del PNV***

El Partido Nacionalista Vasco, después de acusar de deslealtad al PSOE por considerar que había suplantado a la Asamblea de Parlamentarios Vascos al presentar en solitario su proyecto de régimen transitorio preautonómico, elaboró el suyo propio que dio a conocer el día 25 de agosto de 1977. Los nacionalistas invocaron la “tradición inmemorial de autogobierno del pueblo vasco, plasmada en realidades políticas históricas, Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya” para reivindicar no su derecho a “recobrar la autonomía”, expresión utilizada en el proyecto socialista, sino para obtener el reconocimiento de la “soberanía del pueblo vasco”. Los nacionalistas, haciendo un juego de malabarismo, transformaban los derechos históricos cuya titularidad corresponde a cada territorio foral, en un derecho de soberanía del

---

<sup>19</sup> *Diario de Navarra* de 21 de agosto de 1977.

propio pueblo vasco, por lo que a él en su conjunto le corresponde la aprobación en referéndum del futuro régimen de autonomía para Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya<sup>20</sup>. A pesar de esta contradicción el período de régimen transitorio preautonómico sería regido por un Consejo Confederal del País Vasco, integrado por representantes de las Juntas Generales, que recordemos habían sido legalmente restablecidas mediante el Real Decreto-Ley de 4 de marzo de 1977, y del Consejo Foral de Navarra<sup>21</sup>.

Los nacionalistas exigían que la futura Constitución reconociera los derechos preconstitucionales, por ser una deuda histórica imprescriptible del Estado contraída con Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, Y reclamaban que el proyecto del futuro Estatuto se sometiera a referéndum del “propio pueblo vasco”, lo que daba a entender que las cuatro provincias deberían constituir una circunscripción electoral única<sup>22</sup>.

En cuanto a la elección de las Juntas Generales vascongadas y del Consejo Foral navarro la diferencia entre el proyecto del PSOE y el PNV eran notables. Los primeros pretendían que se realizara mediante un distrito único en cada territorio, mientras que los nacionalistas exigían que se aplicaran criterios municipalistas, que les serían más propicios habida cuenta del predominio del PNV en las zonas rurales.

La Asamblea Confederal del País Vasco se compondría de cuarenta miembros, a razón de diez por cada territorio, designados a su vez por las Juntas y el Consejo Foral. Su principal misión sería la de “desarrollar un proyecto de autonomía unitario para los cuatro territorios vascos peninsulares”. En esto coincidían con los socialistas, pero a diferencia de éstos consideraban que había que abordar su redacción antes de que las Cortes elaborasen las normas estatutarias. La Asamblea tendría competencias sobre todo el País Vasco (incluida Navarra). Se ocuparía del control de los servicios de orden público; la promoción, creación y regulación del funcionamiento de los medios de comunicación social (radio y televisión); la coordinación de las políticas y actuaciones de sus

---

20 El artículo 3<sup>a</sup> del proyecto decía así: “Sin perjuicio de las facultades privativas de las Diputaciones Forales, Juntas Generales y Consejo Foral de Navarra, serán atribuciones de la Asamblea Confederal, las siguientes: ... b) *Desarrollar el Proyecto de autonomía para Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya que presentará al Gobierno y al propio pueblo vasco para su aprobación*”.

21 Véase Virginia TAMAYO SALABERRÍA: *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y estatutismo 1975-1979*, ob. cit. p. 280-286.

22 Virginia TAMAYO SALABERRÍA: *Ibidem*, p. 281.

distintos organismos forales; la creación de infraestructura; ciencia, educación, cultura e implantación de la cooficialidad del euskera; políticas económicas y sanitarias; recabar del Gobierno central reformas inmediatas de la organización del Estado en el País Vasco; acordar con el Gobierno la creación de los órganos mixtos encargados de las transferencias de funciones, servicios, bienes y recursos a que dieran lugar la aplicación del Decreto-Ley regulador de la autonomía provisional y cualesquiera que “unánimemente decidan trasladarse los cuatro territorios o las que le sean transferidas por el poder central”<sup>23</sup>.

Los centristas vascos y navarros fijaron su postura sobre los proyectos en liza. El 6 de septiembre tuvo lugar en Vitoria una reunión de los parlamentarios de UCD de Alava, Vizcaya (en Guipúzcoa la coalición no había logrado presentar candidatura en las elecciones generales) y Navarra<sup>24</sup>. Al término de la reunión se hizo público un comunicado en el que los centristas vascos expresaban su total apoyo a los planteamientos de la UCD navarra. En justa reciprocidad, los centristas navarros respaldarían el “restablecimiento de la autonomía basada en los derechos históricos de cada territorio, mediante la derogación de las leyes represivas dictadas por el centralismo en los últimos 150 años”, lo que comportaría “la reinstauración democrática de las Juntas Generales y Diputaciones Forales” y “el otorgamiento a las citadas Juntas Generales de la facultad de negociar con el poder central la concreción de las competencias autonómicas, una vez que la Constitución española señale y determine las funciones que corresponden al Estado nacional y las que pueden ser transferidas a los distintos poderes regionales”.

### **El proyecto de la Asamblea de Parlamentarios Vascos**

Tras la presentación de sus respectivos proyectos, socialistas y nacionalistas iniciaron conversaciones para tratar de alcanzar un acuerdo que permitiera someter a la Asamblea de Parlamentarios Vascos un texto consensuado. El éxito coronó sus esfuerzos de aproximación y el 17 de septiembre de 1977 presentaron a la Asamblea de Parlamentarios Vascos un Proyecto de Decreto-Ley de Régimen Transitorio Preautonómico del País Vasco.

---

<sup>23</sup> Virginia TAMAYO SALABERRIA: *Ibidem*, p. 285.

<sup>24</sup> En la reunión estuvieron presentes por Navarra, los diputados Jesús Aizpún e Ignacio Astráin y los senadores Jaime Ignacio del Burgo y José Gabriel Sarasa; por Alava los diputados Jesús Viana y Pedro Morales y el senador Marco Tabar; y por Guipúzcoa (donde UCD carecía de representación parlamentaria) Jaime Mayor Oreja.

El proyecto reforzaba el carácter confederal del régimen transitorio. El Consejo Confederal del País Vasco lo integrarían “previa decisión del Consejo Foral de Navarra y cada Junta General de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya una representación de cada territorio histórico, integrada por diez miembros designados por cada uno de los anteriores organismos, y los respectivos parlamentarios de cada territorio” (artículo 9º).

Los 57 miembros del Consejo Foral de Navarra serían designados por las respectivas Merindades en número proporcional a su población y en función del resultado obtenido en las elecciones generales para el Congreso, aplicándose un sistema de proporcionalidad pura. Las formaciones políticas podrían coaligarse a estos efectos. Idéntico sistema se aplicaría a la elección de las Juntas Generales (artículo 4º).

La disposición transitoria del proyecto establecía que el Consejo Foral de Navarra y las Juntas Generales deberían constituirse en el plazo de diez días contados a partir de la entrada en vigor del Decreto. Dentro de los diez días siguientes, los citados organismos elegirían a las respectivas Diputaciones Forales. Y por último, en un plazo de quince días el Consejo Foral y las Juntas se reunirían para “decidir la incorporación de su respectivo Territorio al Consejo Confederal”.

La aplicación del Decreto, sin esperar a que se produjera la elección por sufragio universal del Consejo Foral y de las Juntas Generales, hubiera permitido a nacionalistas y socialistas controlar tanto las Juntas como el Consejo Confederal. En cambio en Navarra el PNV apenas habría obtenido representación en el Consejo Foral. Por el contrario, si la UCD se aliaba –como era previsible dada la transcendencia de las decisiones a adoptar– con Alianza Foral, que había obtenido el 8,34% de los votos, y conseguía sumar además el 3,98% de la Democracia Cristiana en Navarra<sup>25</sup>, los partidos contrarios a la integración en Euskadi representaban el 40.8%. Y puesto que los socialistas habían anunciado que antes de tomar ninguna decisión sobre Euskadi había que democratizar y reforzar la autonomía foral, lo que iría para largo, la incorporación de Navarra al Consejo Confederal del País Vasco estaba en el alero<sup>26</sup>.

El 19 de septiembre de 1977 la Asamblea de Parlamentarios Vascos aprobó el proyecto elaborado por el PNV y el PSOE. La unanimidad sólo quedó empañada por la abstención de los dos

---

25 Los demócratacristianos navarros pertenecientes al Equipo de la Democracia Cristiana del Estado Español, liderada por Joaquín Ruíz Jiménez, se integraron a principios de 1978 en la UCD de Navarra.

representantes de Euskadiko Ezquerria, el diputado Francisco Letamendía y el senador Juan María Bandrés, ambos de EIA, por aquel entonces brazo político de ETA (pm).

Inmediatamente después los comisionados nombrados por la Asamblea, Juan Ajuriaguerra (PNV), José María Benegas (PSOE) y Juan Echevarría (UCD) se desplazaron a Madrid para tratar con el ministro adjunto para las Regiones, Manuel Clavero Arévalo, el inicio de conversaciones conducentes a la aprobación del Real Decreto-Ley de régimen provisional de autonomía. Las conversaciones tuvieron lugar el 1 de octubre de 1977. La comisión negociadora por la parte vasca estuvo integrada por doce parlamentarios representantes de todas las fuerzas políticas de la Asamblea de Parlamentarios Vascos. Ajuriaguerra y Benegas llevarían la voz cantante.

El acuerdo con el ministro Clavero se alcanzaría el 12 de noviembre de 1977. Ese día el diputado nacionalista Ajuriaguerra anunció que se había llegado a un acuerdo “casi total” (faltaban algunos retoques de carácter técnico que se acordarían días después) y fue rotundo al manifestar que no habría referéndum en Navarra, pues la decisión de incorporarse al Consejo General Vasco (denominación que había sustituido a la de Consejo Confederal Vasco) se adoptaría por el “órgano foral competente” después de las elecciones municipales. Dicho órgano sería fijado previo acuerdo con la Diputación Foral a la que se reconocía legitimación para pactar con el Gobierno<sup>27</sup>, pues “en estos momentos todos los derechos los tiene la Diputación Foral”. Pero si la decisión era

---

26 Tras la aprobación por la Asamblea de Parlamentarios Vascos del proyecto de Real Decreto-Ley de preautonomía, Euskal Iraultzarako Alderdia (EIA), brazo político de ETA (pm) y el Movimiento Comunista de Euskadi (EMK), hizo público el 22 de junio de 1977 un comunicado en el que exponían las razones de la abstención de sus representantes en la Asamblea. En él expresaban su temor sobre la postura del antiguo Reino navarro: “La separación de Navarra de Euskadi, corre grave peligro al poder decidir el Consejo Foral Navarro, cuya fuerza mayoritaria es UCD –que sólo representa el 22% de los votantes [porcentaje erróneo]- su inclusión en el Consejo Confederal Vasco. Además, el Presidente Suárez ha hecho constar de una forma rotunda la decisión del gobierno de no tratar el problema de Navarra, lo cual confirma nuestros temores”. (Virginia TAMAYO SALABERRIA: *Ibidem*, p.291.)

27 Con esta declaración de Ajuriaguerra se cancelaba la demanda de sustitución de la Diputación Foral por una comisión gestora. “El referéndum –manifestó Ajuriaguerra– queda rechazado totalmente; la decisión final en la preautonomía queda en manos de las Juntas Generales y del órgano foral competente. El referéndum se podrá plantear por la Constitución, pero no ahora, y además habrá que refrendar el Estatuto, no la adscripción”. Y apostilló Benegas: “El problema quedaría zanjado con el régimen preautonómico en el sentido que se arbitra una forma, se define un marco común para las cuatro regiones, con libertad de incorporación y arbitrando ya en este marco común el procedimiento de decisión de cómo se incorpora una región o como se pospone (en la primera fase) y en la segunda cómo se incorpora o no se incorpora...”. Benegas, por su parte, fue bastante confuso, pero lo suficientemente claro como para decir que en el Real Decreto-Ley el marco a partir del cual se elaboraría el futuro Estatuto de autonomía “ya está predeterminado”. (*Diario de Navarra*, 12 de noviembre de 1977.)



favorable, la integración en el Consejo General Vasco sería irreversible, salvo que Navarra rechazara el Estatuto vasco en el plebiscito que se convocara al efecto.

El artículo 1º del proyecto acordado con el ministro Clavero, que había de someterse a la aprobación del Gobierno, decía así:

Se instituye el Consejo General del País Vasco como órgano común de Gobierno de las provincias o territorios históricos que, pudiendo formar parte de él, decidan su incorporación.

A este fin las provincias o territorios de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya decidirán libremente su plena incorporación al Consejo General a través de sus Juntas Generales o en el caso de Navarra del organismo foral competente.

A la composición del Consejo General se refería el artículo 5º:

El Consejo estará integrado durante esta etapa provisional por los representantes de cada territorio histórico designados por su respectiva Junta General y en el caso de Navarra por el organismo foral competente, y un número igual de parlamentarios de cada territorio perteneciente a la actual Legislatura.

El Consejo elegirá, de entre sus miembros, a efectos de representación, al Presidente por el procedimiento que reglamentariamente se establezca.

La ejecución ordinaria de los acuerdos del Consejo General corresponderá en cada territorio histórico a las Diputaciones; éstas quedarán obligadas al cumplimiento de los mismos, salvo lo que se dispone en el artículo 6ª

Este precepto tenía especial relevancia. El Consejo aparecía como un órgano superior a la Diputación Foral de Navarra, que quedaba obligada a cumplir sus decisiones. Esto suponía una alteración unilateral de la Ley Paccionada. Y no atemperaba la gravedad del contrafuero el que los representantes de Navarra en el Consejo General pudieran ejercer derecho de veto “sobre cualquier decisión que afecte a su territorio” (artículo 6º).

Por último, el proyecto incluía la siguiente disposición transitoria:

1. Hasta tanto no se celebren las elecciones generales y municipales los parlamentarios de cada territorio histórico decidirán, por mayoría, la incorporación de su respectivo territorio al Consejo General del País Vasco, o en su caso, el aplazamiento de esta decisión hasta que las elecciones municipales hubieran tenido lugar. Una vez celebradas la decisión final corresponderá a las Juntas Generales en Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, y en Navarra al organismo competente según su régimen foral.

2. El Consejo General se formará en este primer período previo a las elecciones municipales, por cinco representantes de cada territorio histórico que haya decidido su incorporación, designados por los parlamentarios de cada uno de ellos, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones de 15 de junio en las mismas.

Esta disposición transitoria trataba de salvar la cara al PSOE navarro que sabía que los parlamentarios de UCD impedirían la integración en el Consejo General y, por tanto, la decisión quedaría pospuesta hasta después de las elecciones municipales.

El proyecto evitaba que las Juntas Generales pudieran entrar en funcionamiento mediante el nombramiento de procuradores designados por los partidos políticos en función de los resultados del 15 de junio. Y eso afectaba también a Navarra, donde tampoco sería renovado del mismo modo el Consejo Foral. Asimismo tampoco habría renovación de las Diputaciones Provinciales ni por supuesto de la Diputación Foral, que veía despejado el horizonte y reconocido su condición de depositaria de la soberanía foral. Se daba satisfacción así a una de las exigencias de la UCD de Navarra. Pero esto no era suficiente, como veremos a continuación.

### ***La contraofensiva de la UCD de Navarra***

Tan pronto como se iniciaron las conversaciones entre la comisión de la Asamblea vasca y el ministro de Administraciones Públicas, los parlamentarios centristas se aprestaron a combatir la pretensión de los diputados y senadores vascos de negociar sin contar con la mayoría de los diputados y senadores navarros la inclusión de Navarra en la preautonomía vasca.

El 4 de octubre de 1977, los ucedistas navarros fueron recibidos en el Palacio de la Moncloa por el presidente Suárez, que les expresó su coincidencia con su postura sobre Navarra y les manifestó que “Navarra no es negociable”<sup>28</sup>. Esto motivó la airada reacción de los socialistas vascos. En una comida de trabajo con el ministro Clavero que tuvo lugar el 7 de octubre, el dirigente nacionalista Ajuriaguerra manifestó que el Gobierno cometería un grave error si negociaba con los parlamentarios navarros por su escasa representatividad real y llamó la atención sobre las “imprevisibles reacciones” que un acuerdo con aquéllos suscitaría en “el pueblo vasco”<sup>29</sup>. Ajuriaguerra no hablaba a humo de pajas pues al día siguiente, 8 de octubre, fueron asesinados en Guernica

---

<sup>28</sup> Declaraciones de Jaime Ignacio del Burgo a la salida del Palacio de la Moncloa, *El Pensamiento Navarro*, 5 de octubre de 1977.

el presidente de la Diputación de Vizcaya, Augusto Unceta, y los dos agentes de la Guardia Civil de su escolta Angel Ribera y Antonio Hernández.

Después del espaldarazo de Adolfo Suárez a su postura, los centristas navarros se mantuvieron expectantes y confiados, pero no inactivos. El 25 de octubre hicieron público el “*Programa foral de Unión de Centro Democrático de Navarra*”, aprobado por su comité regional presidido por Jaime Ignacio del Burgo<sup>30</sup>. El programa venía a reiterar la conocida posición del partido, adaptada a la situación creada con motivo de la extensión de los regímenes provisionales de autonomía y, en concreto, el que negociaba la Asamblea de Parlamentarios Vascos. Además se expresaba el concepto de reintegración foral plena defendido por el partido del Gobierno, que inspiraría más adelante la negociación del Real Decreto de ordenación democrática de las instituciones forales de 25 de enero de 1979 y el Amejoramiento del Fuero de 1982. Transcribimos sus principales pronunciamientos:

3. En la actual etapa constituyente, la UCD de Navarra entiende que, a diferencia de otras regiones españolas, Navarra no precisa de ningún régimen preautonómico provisional, puesto que su régimen foral garantiza a la región un marco de autonomía definitivo en cuanto a las competencias ejercidas actualmente por su Diputación, que tienen carácter originario, es decir, que no se derivan de ninguna concesión u otorgamiento del Estado. El carácter definitivo del régimen foral de Navarra no excluye en modo alguno el derecho de la región a perfeccionar su autonomía foral, a partir de su propio sistema de actualización, que no es otro que el de pacto entre el Estado y el poder foral.

4. Para la UCD de Navarra (...) el momento es adecuado para negociar la plena reintegración foral, entendida en un doble aspecto:

a) Como restablecimiento del tradicional sistema constitucional de Navarra en lo relativo al reparto del poder navarro, de forma que la Diputación Foral ejerza únicamente funciones de gobierno y administración, transfiriendo al Consejo Foral, como reencarnación de las antiguas Cortes navarras, las facultades de índole legislativa o normativa. Asimismo, y en estricta concordancia con el derecho histórico del antiguo Reino, correspondería al Consejo Foral de Navarra la facultad de elegir y fiscalizar a la Diputación Foral.

---

29 *Deía*, 8 de octubre de 1977.

30 Hasta tanto se llevara a cabo el congreso constituyente de UCD en Navarra –que no tendría lugar hasta noviembre de 1979–, el 13 de agosto de 1977 se nombró un comité ejecutivo provisional integrado por las ejecutivas del Partido Social Demócrata Foral de Navarra y del Partido Demócrata Liberal, que sería presidido por Jaime Ignacio del Burgo como secretario regional de la UCD navarra, designándose a Jesús Aizpún como secretario provincial, en atención al carácter dual de Navarra como provincia-región.

b) Como recuperación de aquellas facultades que el Estado ejerce actualmente en Navarra sin ser inherentes a la soberanía nacional y que detenta en virtud de una interpretación doctrinalmente centralista del concepto de “unidad constitucional” que sirvió de marco de negociación de la de 1841.

c) La reintegración foral en el capítulo institucional exige la democratización del Consejo, para que sea éste representativo del pueblo navarro. Esta modificación institucional y democrática del actual sistema de poder es previa a la fase de negociación de la recuperación de competencias, negociación que ha de ser llevada a cabo por el Consejo Foral y la Diputación que salga de su seno, una vez que aquél haya sido democráticamente renovado.

Sentado lo anterior, el programa aborda el papel de la Diputación Foral predemocrática y de los parlamentarios electos el 15 de junio:

En el momento actual resulta incuestionable que corresponde a la Diputación Foral, órgano superior de representación de Navarra con arreglo a la Ley Paccionada, la facultad de convenir con el Estado las modificaciones que hayan de introducirse en aquella Ley para conseguir la reintegración foral oscurecida, en cierto modo, por la falta de representatividad democrática de los miembros de la Diputación Foral. De ahí que sea necesario arbitrar fórmulas jurídicas que permitan la presencia en las negociaciones de los representantes del pueblo navarro, elegidos el pasado 15 de junio, sin que ello suponga ruptura institucional alguna. Se trata de dar cobertura democrática a las actuaciones de la Diputación Foral.

(...)

La tesis de la reintegración foral en el aspecto institucional es compartida por la totalidad de las fuerzas políticas democráticas de Navarra, que han manifestado en sus programas la conveniencia de la transformación del Consejo Foral en una asamblea democrática que elija a la Diputación y que fiscalice su actuación. A la vista de esta unanimidad política, la UCD de Navarra considera que es urgente la apertura de conversaciones con el Gobierno para el logro de este objetivo antes de las próximas elecciones municipales, todo ello con la finalidad de que con ocasión de dicha confrontación electoral pueda procederse a la renovación democrática de las instituciones forales. El nuevo Consejo Foral democrático tendría como misión:

a) La elección de la Diputación foral.

b) La redacción de una Constitución Foral interna u Ordenanza foral fundamental en la que se regulen las funciones y competencias de los organismos forales, su forma de elección y las relaciones entre los mismos.

c) El estudio de las bases y condiciones de la reintegración foral en el aspecto de la recuperación de las competencias.

Entiende la UCD de Navarra que para dar cobertura democrática a las negociaciones con el Gobierno, en la fase de reintegración foral institucional, debiera procederse a la constitución de la *Asamblea de*

*Parlamentarios navarros*, a la que la Diputación Foral podría comisionar la realización de las referidas negociaciones. Asimismo, y a fin de que las decisiones fundamentales que la Diputación Foral tenga que acordar en interés general de Navarra mientras no se proceda a su renovación democrática tengan esa misma cobertura, la Asamblea de Parlamentarios navarros debiera asumir las funciones consultivas que actualmente ejerce el Consejo Foral, quedando éste limitado al ejercicio de las facultades que le corresponden como organismo de garantía de la autonomía municipal.

Por último, se abordaba el contencioso Navarra-Euskadi esbozando una fórmula de solución que constituye el precedente de la disposición transitoria cuarta de la Constitución:

La cuestión de la posible integración de Navarra en Euzkadi no puede abordarse, a juicio de la UCD de Navarra, mientras no se produzca la renovación democrática de las instituciones forales. La renovación del Consejo Foral por procedimientos provisionales, sin que el pueblo navarro participe directamente, aunque fuera legalmente factible, es rechazada por la UCD, porque sería un medio de suplantación de la voluntad popular.

Las futuras instituciones democráticas pueden plantearse, si así lo consideran oportuno, el tema de la posible integración en Euzkadi. Pero, en cualquier caso, entiende la UCD de Navarra habrá de ser refrendada por el pueblo navarro mediante plebiscito, por tratarse de un cambio del “status” milenario de Navarra.

Este procedimiento no sería necesario, en opinión de UCD de Navarra, para el establecimiento con el poder regional de las Provincias Vascongadas de Navarra de relaciones de cooperación y coordinación en temas concretos, siempre que tales relaciones no se traduzcan en la creación de instituciones comunes con funciones decisorias sobre Navarra.<sup>31</sup>

El programa venía acompañado de unas “Bases para la modificación del sistema institucional de la Ley Paccionada de 1841”. El Consejo Foral, que podría adoptar la denominación de

---

31 Dice Virginia TAMAYO SALABERRIA (*La autonomía vasca contemporánea*, ob. cit., p. 304) que “los primeros en plantear la vía del referéndum como solución al contencioso Navarra-Euskadi son los socialistas, como lo reconoce en el transcurso de la negociación preautonómica el propio Secretario General del PSE-PSOE, José María BENEGAS: “Fue el propio Martín Villa quien rechazó la fórmula. El plebiscito fue una idea expuesta por mí, en la primera reunión con Clavero [27 de septiembre de 1977]. Fue el propio Clavero quien la rechazó por considerar que ese procedimiento sólo puede aplicarse a temas constitucionales y, además, se corría el riesgo de proliferación de plebiscitos en todo el Estado en pleno proceso de redacción de la Constitución” (Cfr. *Deia*, Bilbao, 16 de diciembre de 1977). No dudamos de que Benegas hubiera planteado dicha opción en la reunión que cita y es cierto que Clavero Arévalo era contrario a condicionar la inclusión de Navarra en el Consejo General Vasco a la celebración de un referéndum. Pero no es cierto que los socialistas “fueran los primeros” en plantear esta fórmula, porque los centristas navarros la llevaban en su programa electoral y así se lo hicieron saber al propio Benegas en la reunión que para analizar el proyecto socialista de preautonomía mantuvieron en Pamplona el 18 de agosto de 1977.

Cortes de Navarra, ejercería las funciones normativas que conforme a dicha ley ejercía hasta entonces la Diputación Foral. Se compondría de cincuenta consejeros elegidos por sufragio universal por las Merindades en proporción a sus habitantes, los diputados y senadores representantes de Navarra en las Cortes españolas y sesenta consejeros elegidos por los Ayuntamientos de Navarra. La razón de esta representación que otorgaba a los municipios la mayoría del Consejo Foral obedecía a que mientras no se pactara con el Estado el mejoramiento del Fuero, había que respetar el Convenio de Calvo Sotelo de 1925, que como ya vimos ordenaba que en el Consejo Foral hubiera mayoría de representantes de los Ayuntamientos para garantizar la autonomía municipal.

Al programa se añadía una propuesta de “Régimen transitorio”, que regiría mientras no se aprobaran las bases anteriores. En él se regulaban las funciones de la Asamblea de Parlamentarios navarros, que asumiría las que tenía atribuidas con carácter consultivo el Consejo Foral en materia de Fuero, comprometiéndose la Diputación a seguir el criterio de la Asamblea<sup>32</sup>.

Días después el vicepresidente de la Diputación Foral Amadeo Marco se reunió con una comisión del comité regional de UCD integrada por Jesús Aizpún, Pedro Pegenaute y José Luis Monge. Se trataba de conocer el criterio de la Corporación sobre el contenido del programa foral y, sobre todo, del papel a desempeñar por la Asamblea de Parlamentarios navarros propuesta en aquél. Amadeo Marco se mostró irreductible. La legitimidad de la Diputación no podía compartirse con nadie, de modo que cualquier acuerdo con el Estado sería negociado directamente. Al término de la reunión, el diputado Pedro Pegenaute haría una seria advertencia. UCD podría retirar su apoyo a la Diputación y no descartaba pedir su dimisión<sup>33</sup>.

El 29 de octubre de 1978 los diputados y senadores navarros se entrevistaron con el ministro Clavero. La entrevista no se desarrolló precisamente en un clima de cordialidad. Los

---

32 Véase el texto íntegro del programa foral de la UCD de Navarra en Joaquín GORTARI UNANUA: *La transición política en Navarra*, ob. cit., tomo II, p. 122-129.

33 Estas fueron las palabras del diputado Pegenaute: “Si la Diputación obrase contrariamente a un proyecto como el nuestro que recoge, en síntesis, lo esencial de las tesis expuestas por los partidos navarros, sobre la necesidad de democratizar las instituciones forales, UCD debería plantearse la línea a seguir. En ese caso, UCD tendría que pasar al plano de los hechos, y con la ayuda de las fuerzas políticas navarras que quieren esa democratización, habría que negarse a reconocer la legitimidad democrática de la Diputación y, quizás, en un paso posterior, pedir su propia dimisión. Pero debe desecharse esta hipótesis, porque tengo el convencimiento de que la Diputación va a ser consciente de la realidad política navarra”. (Joaquín GORTARI UNANUA: *Ibidem*, t. I, p. 170.

parlamentarios de la UCD navarra plantearon, entre otras cuestiones, que la Asamblea de Parlamentarios Vascos carecía de legitimidad para negociar nada que pudiera afectar a Navarra. El punto que generó mayor fricción fue el relativo al referéndum. Los navarros defendían que la decisión de incorporarse al régimen preautonómico vasco no podía acordarse sin la celebración de un plebiscito de ratificación del acuerdo de integración que pudiera acordar el órgano foral competente. El ministro argumentaba que en la etapa preautonómica no cabía la celebración de ningún referéndum y que Navarra tendría la posibilidad de pronunciarse cuando se sometiera a la aprobación de los electores navarros el Estatuto de autonomía vasco.

Los centristas navarros se encontraban en una muy difícil coyuntura. En primer lugar, debían resistir la presión de izquierda radical abertzale, del PNV y del PSE-PSOE. El 15 de octubre de 1977 se promulgó la Ley de amnistía. A pesar de tratarse de un borrón y cuenta nueva, sin límite alguno, ETA decidió continuar su escalada criminal y tenía en su punto de mira a los parlamentarios centristas al considerarlos enemigos del pueblo vasco y el principal obstáculo para avanzar hacia la independencia de Euskadi<sup>34</sup>. Al PNV se le consideraba imprescindible para conseguir la paz en el País Vasco. Sus ocho diputados podían venir bien al Gobierno en los asuntos del gobierno ordinario. Y el PSOE vasco tenía detrás a un poderoso partido nacional, imprescindible para conseguir el consenso constitucional. Sin olvidar que tres de los nueve parlamentarios navarros se habían sumado a la Asamblea de Parlamentarios Vascos.

En el otro lado, se hallaba la derecha conservadora, que controlaba la Diputación al contar con cuatro de los siete diputados. Prestigiosos foralistas navarros, sobre todo expertos en el campo del derecho civil, avalaban además la postura de la mayoría de la Diputación Foral que rechazaba el programa foral de UCD por considerarlo como una injerencia en un asunto que entendía sólo le competía a ella. En realidad, eran refractarios a la democratización

---

34 En unas declaraciones al diario *ABC*, publicadas el 9 de noviembre de 1977, Jaime Ignacio del Burgo acusó a ETA de intentar "ulsterizar" Navarra. "Existe, desde luego, un gravísimo peligro para la paz: la ETA, secundada por organizaciones ciudadanas que organizan movilizaciones populares que pueden llegar a tener signo violento. Todos los indicios apuntan a que ETA trata de 'ulsterizar Navarra'. Y respecto a las amenazas añadió: "Cuando se tiene la obligación, aceptada voluntariamente, de luchar por la libertad de un pueblo como el navarro, las consideraciones personales quedan en un segundo plano. En cualquier caso, no es agradable saber que hay fanáticos dispuestos a convertirse en asesinos". El 26 de noviembre de 1977, ETA asesinó en Pamplona al comandante de infantería, Joaquín Imaz, jefe de la Policía Armada. Fue el primer navarro asesinado por ETA.

del sistema y hacían de la intangibilidad de la Ley Paccionada su principal baluarte frente a la reforma foral defendida por la UCD. Nadie podía interferirse en una hipotética negociación con el Estado. Y así lo expuso con meridiana claridad en una Nota Oficial dirigida a los “¡Navarros!”, publicada el 3 de noviembre de 1977. Los cambios en el Estado “han de ser y son siempre contemplados objetivamente por Navarra, con el fin de actuar en cada momento con ponderación y prudencia. Cualquiera que fuera el criterio organizativo que pudiera profesar el Estado en las distintas situaciones históricas respecto de la centralización, descentralización, desconcentración o sobre regímenes autonómicos o preautonómicos otorgados, no afectan en absoluto a la sustancia de lo foral privativo de Navarra, que tiene fundamento radical exclusivo, propio, pactadamente reconocido y confirmado”<sup>35</sup>.

Olvidaba la Diputación que la Ley Paccionada había surgido en un contexto histórico determinado, como fue el definitivo triunfo de la Revolución liberal tras la derrota no sólo militar sino también política del carlismo, pues no otra cosa había significado el convenio de Vergara. Otra cosa es que, en aquel contexto histórico, los liberales navarros hubieran enterrado la condición de Navarra como reino de por sí para transformarlo en una provincia más de la Monarquía, eso sí, dotada de un estatus singular de autonomía

---

35 Transcribimos los párrafos finales de la *Nota Oficial* de la Diputación Foral: “6.- A la Diputación Foral, como institución suprema de Navarra y de su Régimen, incumbe la misión sacratísima, esencial, de velar celosamente por los Fueros y por su constante y siempre inacabado perfeccionamiento congruentemente tradicional y evolutivo. Sus miembros, válidamente elegidos, ostentan inatacable representatividad y todos están religiosamente comprometidos al cumplimiento de sus deberes, mediante juramente prestado ante los Santos Evangelios, en el momento de la toma de posesión de los cargos.

“7.- Corresponde a la Diputación Foral de Navarra exclusivamente la gran responsabilidad inherente a la toma de decisiones, con repercusiones externas o internas, previos los asesoramientos preceptivos, como el del Consejo Foral, en unos casos y con los potestativos de cualquier índole que puedan considerarse convenientes en todo supuesto. Actualmente la Diputación Foral presta la atención debida a cuantas circunstancias puedan ser favorables para un ‘Amejoramiento de los Fueros’ y ha recabado diversos informes para poder obrar reflexivamente en orden a hacer efectiva la aspiración contenida en el propósito de ‘plena Reintegración Foral’.

“8.- La Corporación, por otra parte, desea vivamente que todos los navarros, desde sus respectivas situaciones personales, familiares, sociales y políticas, sientan y apoyen con sus sugerencias y colaboraciones disciplinadas la Unidad Foral, a través de la Diputación. Esta como institución y sus miembros personalmente saben perfectamente que jamás pueden abdicar ni ceder la vanguardia en la defensa del patrimonio histórico, jurídico-política, que constituye el Régimen Foral de Navarra.

“9.- La Diputación Foral afirma solemnemente ante Navarra y el Estado que el antiguo Reyno no tiene otra representación genuina y válida en derecho que la suya que es, además, hoy insustituible. Y tiene la seguridad de que todos han de respetarla y defenderla –si preciso fuere– ya que es consecuencia inseparable de la integración de dos unidades políticas en el conjunto nacional, formalizada, por causas y razones concretas, transcendentales e irrepetibles, en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841.

“10. Finalmente, ha de informarse que esta Diputación Foral, en representación de Navarra, ha expresado ante el Poder Público la necesidad de respetar en todo momento y ocasión, nuestro Régimen privativo, y asegura que exigirá siempre, e incansablemente, el debido respeto a los principios e instituciones forales, tanto de Su Majestad el Rey como de su Gobierno, hablando con veneración pero con claridad y entereza”.



fundamentalmente administrativa asentada en la Ley de 1839 y concretada en la Ley Paccionada de 1841. Precisamente, en unos momentos en que el Estado se encaminaba indefectiblemente hacia la supresión del régimen centralista propio de la Constitución de 1837, que fue el marco en el que hubo de desenvolverse la foralidad de 1841, había que aprovechar la oportunidad para lograr la plena reintegración foral, eso sí sobre la base del respeto al principio fundamental de la foralidad histórica que no era otro que el de la relación bilateral con el Estado.

La Diputación obviaba además que su elección se había celebrado en un contexto no democrático y, por tanto, aunque se reconociera su legitimidad formal para convenir con el Estado, no podía hacer de su capa un sayo y negarse a atender las aspiraciones de los representantes elegidos por el pueblo navarro en el nacimiento de la nueva democracia española. Y esto llegaba mucho más lejos del deseo expresado en la Nota Oficial de recibir “de todos los navarros, desde sus respectivas situaciones personales, familiares, sociales y políticas, sientan y apoyen con sus sugerencias y colaboraciones disciplinadas la Unidad Foral, a través de la Diputación”. El vicepresidente Amadeo Marco no podía comprender que España vivía un proceso constituyente y que el Estado no era un ente abstracto. Su interlocutor era el Gobierno de la nación que, por otra parte, estaba empeñado en lograr una profunda transformación del Estado, sobre la base de la democratización de la vida local y el reconocimiento del derecho a la autonomía. Y ese Gobierno, a su vez, estaba respaldado en las Cortes por los diputados y senadores de la UCD. De ahí que el criterio de los centristas navarros podía tener una influencia decisiva en la actuación del Gobierno. Dicho esto, habida cuenta de que el proceso constituyente se había iniciado y se esperaba concluyera bajo el signo del consenso, el Gobierno tampoco podía hacer oídos sordos a las aspiraciones vascas, que habían hecho de la integración de Navarra una cuestión de principio. Por todo ello, la mayoría de la Diputación Foral, con Amadeo Marco a la cabeza<sup>36</sup>, no supo valorar ni menos reconocer que gracias a la decidida postura de la UCD de Navarra de tenerla como institución depositaria de la legitimidad histórico-foral, pese a su origen no democrático, y a su decidida oposición a que se produjera la sustitución de sus miembros antes de las elecciones municipales,

---

<sup>36</sup> Se da la circunstancias de que Amadeo Marco, como ya tuvimos ocasión de relatar, había sido uno de los miembros de la Comisión Gestora de la Diputación Foral nombrada por el Gobierno en 1931 tras la caída de la Monarquía y la proclamación de la II República previo cese de la Diputación elegida en tiempos de la Dictadura del general Primo de Rivera.

podía permitirse un manifiesto tan francamente reaccionario como el contenido en la Nota Oficial. La Diputación confundía, interesadamente, el respeto debido a la institución como depositaria de la foralidad histórica, con la representatividad de sus miembros, olvidando que este atributo en un sistema democrático sólo puede obtenerse en virtud de elecciones libres.

El 3 de noviembre de 1977, el mismo día en que la Diputación hizo pública su Nota Oficial, el vicepresidente Amadeo Marco se entrevistó en Madrid con el ministro Clavero. La entrevista no había sido iniciativa de la Diputación sino del ministro, que quería saber la opinión de la Corporación sobre la integración de Navarra en el País Vasco y el Estatuto de autonomía, así como sobre el programa foral hecho público por los parlamentarios de UCD. El vicepresidente hizo una extensa exposición de la historia de Navarra desde la época romana hasta nuestros días, para concluir que la Diputación “tiene interés en conocer los términos del Real Decreto-Ley que aborde el tema preautonómico de las Vascongadas, porque considera que cualquier disposición en la que se aluda a Navarra debe ser conocida previamente por esta Corporación Foral, para que se hagan y defiendan las observaciones que sean procedentes, si hubiere lugar a esta actuación”. Según refiere el propio Marco en el informe que presentó a la Diputación en la sesión de 11 de noviembre de 1977 el ministro no dio ninguna respuesta. En cuanto a la opinión sobre el programa de la UCD navarra, el vicepresidente indicó que la Corporación sólo se había dado por enterada, pues por encima de las cuestiones abordadas en el programa ucedista les acuciaba el estudio de “los informes jurídico-político-forales que había solicitado para el estudio de la “Reintegración Foral Plena”, según el acuerdo del 20 de agosto último. Al despedirse, Amadeo Marco reiteró el propósito de la Diputación de visitarle en pleno una vez hubieran formado criterio sobre el mencionado asunto, comprometiéndose el ministro a recibirles en su momento<sup>37</sup>. Como se recordará, el 20 de agosto la Diputación había sorprendido a todos anunciando su voluntad de recuperar las Cortes navarras y emprender el camino hacia la reintegración foral. Cuatro meses después todavía seguía estudiando los informes de sus expertos.

---

37 Sobre el contenido de esta entrevista no se facilitó ninguna información. El informe íntegro sobre la misma fue publicado en 1995 por Joaquín GORTARI UNANUA: *La transición política en Navarra, 1976-1979*, ob. cit., t. II, p. 133-137. En la entrevista estuvo presente también José Uriz, secretario de la Diputación. En la sesión de 11 de noviembre, la Corporación acordó agradecer a su vicepresidente y al secretario “el celo e interés puestos en el desarrollo de las gestiones respectivas”. El día 18 de noviembre de 1977 la Diputación hizo pública una nota, a la que nos referiremos seguidamente, en la que informaba de haberse producido la entrevista de Marco con Clavero, pero no se informaba sobre su contenido.

### ***El referéndum de la discordia***

Recordemos que los parlamentarios centristas no salieron con buena cara de su primera reunión con el ministro Clavero, que estaba convencido con base, según decía, en dictámenes de prestigiosos letrados del Estado, que la inclusión de Navarra en un marco autonómico vasco no podía llevarse a cabo sin el pronunciamiento previo del pueblo navarro mediante referéndum. Pero, por el contrario, no procedía la convocatoria de un referéndum en la fase preautonómica, pues no se trataba fijar el marco autonómico definitivo.

Como ya sabemos, el 12 de noviembre de 1977 el ministro y los comisionados de la Asamblea de Parlamentarios Vascos acordaron el texto del Real Decreto-ley de régimen provisional de autonomía del País Vasco. Se instituía el Consejo General del País Vasco “como órgano común de Gobierno de las provincias o territorios históricos que, pudiendo formar parte de él, decidan su incorporación”. Recordemos que los comisionados vascos habían rechazado de plano que dicha decisión fuera sometida a referéndum, al considerar que el carácter confederal del Consejo quedaba garantizado si en el caso de Navarra el órgano foral competente –cuya determinación se realizaría posteriormente– adoptaba dicha decisión. Ahora bien, mientras no se celebraran elecciones al Consejo Foral, correspondería a los parlamentarios navarros, por mayoría, tomar dicha decisión.

La Diputación Foral tomó la decisión de trasladarse a Madrid para entrevistarse de nuevo con el ministro Clavero. La reunión se celebró el 15 de noviembre y aunque no hubo ninguna nota de la Diputación porque el ministro había solicitado que se tuviera la información como “materia reservada”, sí se produjeron declaraciones del ministro. En ellas señalaba que en la reunión “hemos intercambiado puntos de vista y les he expuesto el planteamiento gubernamental: les he recalcado que cualquier decisión que se tome sobre esta materia garantizará el respeto al régimen foral navarro”. A preguntas de los periodistas sobre si el Gobierno respaldaba la postura de UCD de Navarra sobre la exigencia de la celebración de un referéndum para su incorporación al Consejo General Vasco, Clavero declaró: “Estos ya eran temas escurridizos en los que prefería no entrar. De cualquier manera se asegurará el respeto al Fuero de Navarra”<sup>38</sup>.

---

38 *Diario de Navarra*, 16 de noviembre de 1977.

## ***Fracaso e irrelevancia política de la Diputación Foral de Navarra***

El 18 de noviembre de 1977, la Diputación publicó una escueta Nota Oficial, en la que informaba que en la reunión del día 15 con el ministro Manuel Clavero Arévalo, la Corporación había expuesto que “ha de mantenerse el ‘status’ jurídico foral de Navarra cuya modificación solo puede tener lugar mediante pacto, previa negociación, entre el Gobierno y la Diputación”. Asimismo se informaba que la Diputación había solicitado una audiencia al presidente Suárez, “habiéndose señalado la fecha del 22 del mes en curso para su celebración”.

La verdad es que la reunión no estuvo exenta de tensión, según consta en el informe de Amadeo Marco publicado en 1995 por Joaquín Gortari. La Diputación requirió a Clavero que se retirase la mención a Navarra del acuerdo con los parlamentarios vascos. Y se llegó a invocar la palabra “contrafuero” ya que nadie, salvo ella, podía negociar sobre Navarra. El ministro replicó que, a su juicio, no existía contrafuero en el hecho de que el nombre de Navarra fuera citado en el proyecto de régimen preautonómico del País Vasco, con tal de que no se le impusiera la normativa a seguir y se la dejara en libertad de decisión. Clavero hizo entonces una gran revelación. Desde el comienzo de las negociaciones con los parlamentarios vascos, éstos hicieron especial hincapié en que el nombre de Navarra figurase a los efectos de su posible integración en el País Vasco. Esta exigencia constituía para el Gobierno “un grave problema de Estado”, aunque su aceptación no significaba que Navarra quedara integrada en el País Vasco a efectos preautonómicos. Añadió finalmente que el texto no estaba definitivamente ultimado, pues debía ser objeto de negociaciones complementarias, pudiendo producirse las consiguientes notificaciones. Además el Gobierno no tenía todavía conocimiento del proyecto y, por tanto, puede adoptar por el momento decisión alguna<sup>39</sup>.

Joaquín Gortari, recién nombrado secretario de la Diputación Foral, que sería posteriormente cronista de la transición en Navarra, revelaría muchos años después un hecho sorprendente. Resulta que la Diputación estaba dispuesta a aceptar un referéndum para decidir sobre la integración de Navarra en Euskadi antes de que se celebrasen las elecciones municipales, a condición de que fuera ella la convocante del plebiscito previo acuerdo con el Gobierno. En él

---

<sup>39</sup> Joaquín GORTARI UNANUA: *Ibidem*, t. II, p.140-143, publica el informe de fecha 18 de noviembre de 1977 sobre la entrevista con el ministro Clavero Arévalo.

participarían los electores inscritos en el censo de las elecciones del 15 de junio. En cuanto al quórum de integración habría de ser por lo menos del 66%, que era el que figuraba en el Estatuto vasco plebiscitado en 1933 y, por último, que el referéndum fuera irreversible e irrepitable en el plazo más largo posible. Así lo acordó la Corporación foral en la sesión del 19 de noviembre de 1977 donde se fijó la postura a mantener ante el presidente Suárez en la audiencia prevista para el día 22 de noviembre, en la que además se le informaría de que muy en breve acordaría la propuesta de reintegración foral, una vez estudiados los informes de sus asesores jurídicos<sup>40</sup>. Esto significaba la aceptación de una de las tesis fundamentales defendidas por la UCD de Navarra. Pero no hubo oportunidad de hacer semejante exposición, pues la víspera de la celebración de la audiencia concertada el presidente del Gobierno la canceló *sine die* por haberle surgido un compromiso internacional a la misma fecha y hora<sup>41</sup>.

Llegado a este punto, comenta Gortari que “se estaba gestando la preautonomía vasca y en ella se involucraba a Navarra al margen de las decisiones de la Diputación Foral. Esto lo sabían los Partidos Políticos, los Parlamentarios Navarros, los Parlamentarios Vascos y el Gobierno de la Nación. La verdaderamente alejada de la cuestión, era la Diputación Foral de Navarra. ¿Quién tuvo la culpa de este aislamiento o marginación? ¿La Diputación Foral? ¿El Gobierno? ¿Los Partidos Políticos?”<sup>42</sup>.

Comprendemos que en su condición de secretario de la Corporación Foral se viera en la precisión de defender su postura. Pero visto con perspectiva histórica la Diputación perdió la oportunidad de liderar la transformación de la foralidad navarra por no haber aceptado la mano tendida que le brindaron los parlamentarios centristas, que aunque no tuvieran ninguna función ejecutiva eran interlocutores privilegiados del Gobierno por pertenecer al partido gobernante. Sin duda en ello influyó decisivamente la peculiar forma de ser de Amadeo Marco -capitán de requetés en la guerra civil, hombre de convicciones profundas y de gran austeridad en su vida personal, pero intrínsecamente reaccionario en lo político—, que no supo entender que después de

---

40 Véase Joaquín GORTARI UNANUA, *Ibidem*, t. II, p. 144-145.

41. Se trataba de la firma de un acuerdo con Portugal. Véase el acuerdo de la Diputación Foral, de 24 de noviembre de 1977, en la que se da por enterada de la cancelación de la audiencia, en la obra de Joaquín GORTARI UNANUA, *Ibidem*, t. II, p. 147-148.

42 Joaquín GORTARI UNANUA, *Ibidem*, t. II, p. 147-148.

haber conseguido mantenerse cuarenta años como diputado foral, de los cuales ocho habían sido como vicepresidente o presidente efectivo, su tiempo político había acabado. Tampoco le ayudaron, ciertamente, los consejos de ciertos asesores de la Diputación que consumieron casi dos años en elaborar una alambicada propuesta de reintegración foral plena, que eludía la cuestión fundamental de la democratización de las instituciones forales como paso previo imprescindible para negociar el mejoramiento del Fuero en materia competencial. Propuesta que naufragaría clamorosamente en el propio Consejo Foral en febrero de 1978, quizás porque los juristas proponentes no lograron despojarse de sus propias convicciones políticas que les hacían recelar del cambio constitucional que se gestaba en España y al que ni Navarra ni su Fuero podían sustraerse. Tampoco supo la mayoría de la Diputación agradecer el esfuerzo de los centristas navarros, a los que se sumó el PSOE navarro, para contener los movimientos de la izquierda radical que a toda costa pretendían la destitución de los diputados forales y su sustitución por una Comisión gestora.

En el campo gubernamental, hubo un gran responsable de empujar a Navarra hacia el callejón vasco. Nos referimos al ministro Clavero Arévalo, hombre bondadoso y de extraordinaria buena voluntad, pero que además de estar firmemente convencido de que contribuía a resolver una cuestión de Estado también se aferró a criterios propios de la teoría constitucional, sin entender que en Navarra se jugaba mucho más que una mera organización preautonómica<sup>43</sup>. No consiguió entender que la presencia de Navarra en el régimen provisional de autonomía del País Vasco, si se hubiera consumado, hubiera dejado predeterminada la integración de Navarra en Euskadi, a la que no se le habría dado otra opción que decir “sí” o “no” al Estatuto vasco elaborado por el Consejo General Vasco y negociado, en su nombre, por dicho organismo. Sin embargo, como veremos a continuación, los centristas navarros conseguirán, no sin librar una gran batalla interna, que el Gobierno diera marcha atrás y “congelara” el texto acordado con los parlamentarios vascos mientras no se alcanzara un acuerdo con los parlamentarios de Navarra.

### ***La hora de los centristas navarros***

Mientras fracasaban los intentos de la Diputación Foral para evitar la mención de Navarra en el proyectado Real Decreto-Ley de

---

43 Manuel Clavero Arévalo era catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla.

preautonomía del País Vasco, los centristas venían llevando a cabo una intensa actividad en Madrid<sup>44</sup>.

El 9 de noviembre de 1977, el senador y secretario regional de UCD de Navarra<sup>45</sup>, Jaime Ignacio del Burgo, conocedor del borrador de Real Decreto que estaba a punto de concertarse por el ministro Clavero y los parlamentarios vascos, dirigió una carta al presidente Suárez en la que exponía lo siguiente<sup>46</sup>:

Mi querido amigo y Presidente:

Ante la posibilidad de un inminente acuerdo con la Asamblea de Parlamentarios Vascos sobre el régimen preautonómico del País Vasco es indispensable que conozcas nuestra postura sobre el particular.

1º. No aceptamos que el Decreto-Ley defina territorialmente al País Vasco –ni directa ni indirectamente– como integrado por las cuatro provincias o “territorios históricos” de Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra.

2º. Debe quedar claramente consignado que el ámbito territorial del Decreto-Ley son las Provincias Vascongadas.

3º. Aceptamos que el Decreto-Ley contemple la posibilidad de la incorporación futura de Navarra al Consejo General del País Vasco, si así lo decide aquella libremente.

Pero esta aceptación –que supone una evidente cesión por nuestra parte a la vista de las invocaciones al interés general del país y a su pacificación realizadas por el Ministro de las Regiones– está esencialmente subordinada (y así se lo hemos hecho saber al Sr. Clavero) a la recíproca aceptación por las fuerzas políticas vascas y el Gobierno de los siguientes extremos:

a) Apoyo a las líneas inspiradoras del programa foral de UCD de Navarra, que tiene como objetivo la democratización de las instituciones forales.

b) Respeto a la voluntad del pueblo navarro en relación con la integración en el Consejo General del País Vasco que, por significar un poder intermedio entre Navarra y el Estado, supone una sustancial variación del “status” milenario de Navarra. En consecuencia, la decisión de integración estaría subordinada al siguiente procedimiento:

---

44 Joaquín Gortari apenas da cuenta de dicha actividad que resultaría crucial para la resolución del contencioso Navarra-Euzkadi y la apertura del viejo Reino del proceso de reintegración foral mediante la democratización de sus instituciones y el amejoramiento del Fuero.

45 El 13 de agosto de 1977 se celebró la constitución del Comité Regional de UCD de Navarra, integrado por sus seis parlamentarios y diez representantes elegidos por las Asambleas del Partido Social Demócrata Foral y del Partido Demócrata Liberal. El Comité, que eligió secretario general a Jaime Ignacio del Burgo (PSDF) y Secretario Político a Jesús Aizpún (PDL), estaba compuesto además por José Antonio Andía (PDL), Eduardo Aranguren(PSDF), Ignacio Astráin (PSDF), Rafael Gurrea (PSDF), Ignacio Lana (PDL), Javier Martínez de Murguía (PDL), Ignacio Joaquín Mencos (PSDF) Joaquín Mendiluce (PDL), José Luis Monge (PSDF), Pedro Pegenaute (PDL), José Gabriel Sarasa (PSDF), Javier Taberna (PDL), Jesús Tanco (PSDF) y María Isabel Valdemoros (PSDF). El Comité tenía carácter provisional hasta la celebración del congreso del nuevo partido unificado.

46 Archivo del autor.

-Debate en el seno del Consejo Foral democratizado y resolución favorable a la integración.

-Referéndum de dicha resolución.

Quede claro que, en concordancia con cuanto hemos tratado contigo en ocasiones anteriores, hacemos cuestión de principio de este planteamiento y esperamos que antes de que se produzca una decisión al respecto seamos informados del contenido de la disposición y tratemos acerca de su viabilidad en relación a Navarra.

En espera de tus noticias, recibe un fuerte abrazo en nombre de todos los parlamentarios de UCD y en el mío propio,

Fdo. Jaime Ignacio del Burgo, Senador por Navarra, Secretario Regional de UCD.

El 14 de noviembre de 1977, los diputados y senadores centristas navarros mantuvieron una borrascosa reunión con Clavero Arévalo, que les informó sobre el resultado de las conversaciones con los parlamentarios vascos. El ministro les aseguró que se trataba de una aproximación de puntos de vista, pero sin compromiso alguno para el Gobierno. Respecto a la cuestión del referéndum indicó que había hecho una consulta y que “por indicación superior” se rechazó la idea. Al igual que había expuesto a la Diputación Foral, el asunto vasco era un “problema de Estado”, para evitar el triunfo del extremismo. Todos los partidos vascos habían aceptado la fórmula negociada salvo UCD, especialmente la de Navarra. Les informó que tenía “en reserva” un arma importante: el Gobierno no está llamado a hacer la definición del ámbito territorial del País Vasco, ni prejuzgar quien puede formar parte de él. El preámbulo del Real Decreto lo elaborará exclusivamente el Gobierno y es el lugar adecuado para interpretar que la inclusión de Navarra no prejuzgaba su pertenencia al ámbito territorial vasco.

Las explicaciones del ministro no convencieron a los navarros. La discusión alcanzó en algunos momentos un clima de gran tensión. Los centristas le expresaron “nerviosamente”<sup>47</sup> su profunda decepción porque no se les hubiera advertido hasta ese momento que el referéndum no se consideraba viable, quebrantando así un principio fundamental mantenido por UCD de Navarra; por haber pactado con la Asamblea vasca contra la voluntad de los parlamentarios navarros; en definitiva, por haber dado satisfacción a

---

47 Así –“nerviosamente”– debía dirigirse la Diputación del Reino de Navarra al rey para exigir la reparación de los agravios o contrafueros cometidos por el virrey o los demás funcionarios de la Corona mientras las Cortes no estuvieran reunidas, “hablando siempre con veneración, pero con claridad y entereza”. Así lo hicieron los representantes de Navarra aunque, según su propio testimonio, no precisamente con veneración.



la pretensión de los parlamentarios vascos de que se reconociera la “unidad territorial” de Euzkadi.

Tras la tormentosa reunión con el ministro Clavero, los diputados y senadores centristas se presentaron en el Palacio de la Moncloa exigiendo ver al presidente. Esa misma tarde fueron convocados a una reunión con Suárez, al que acompañaba el ministro Clavero. A la salida de la reunión, los representantes navarros emitieron la siguiente Nota:

Los parlamentarios de la UCD de Navarra hemos mantenido en la tarde de hoy una reunión con el Presidente del Gobierno y de la UCD, D. Adolfo Suárez, y el Ministro para las Regiones, D. Manuel Clavero, al objeto de continuar los contactos anteriormente llevados a cabo acerca de la posible incidencia en Navarra de las negociaciones para el establecimiento de un régimen preautonómico provisional en el País Vasco, así como para el perfeccionamiento y democratización de nuestro actual régimen de autonomía foral.

El Presidente del Gobierno ha ratificado una vez más su voluntad de asumir los planteamientos político-forales de la UCD de Navarra, habiéndose acordado hacer pública la siguiente declaración de los parlamentarios navarros de UCD:

1º. El proyecto preautonómico vasco se encuentra todavía en fase de negociación entre el Ministro para las Regiones y la Asamblea de Parlamentarios Vascos, sin que ni el Gobierno ni su Presidente hayan dado su aprobación a ningún texto definitivo.

2º. El objetivo de la citada negociación es llegar a fórmulas de consenso con las fuerzas parlamentarias que permitan el establecimiento de un régimen preautonómico provisional en el País Vascongado.

3º. En el caso de Navarra no se trata de implantar ninguna fórmula preautonómica, sino de contemplar la posibilidad de que al futuro Consejo General del País Vasco pueda incorporarse nuestro antiguo Reino, si así lo decide el pueblo navarro libre y democráticamente.

4º. No es cierto que se haya pactado la exclusión del sistema de referéndum como fórmula para determinar la voluntad del pueblo navarro en este tema trascendental para el futuro de Navarra.

5º. La determinación del procedimiento a través del cual Navarra exprese su libre decisión en orden a su posible incorporación al Consejo General del País Vasco, sólo puede negociarse entre los legítimos representantes de Navarra y del Estado.

Madrid, 14 de noviembre de 1977

Firmado: Jesús Aizpún, diputado. Ignacio Astráin, Diputado; Pedro Pegenaute, Diputado, Jaime Ignacio del Burgo, Senador, José Luis Monge, Senador, José Gabriel Sarasa, Senador.

Esta Nota provocó la reacción del secretario general del PSOE navarro, y miembro de la comisión negociadora de la Asamblea de Parlamentarios Vascos, Gabriel Urralburu, que manifestó que el PSOE se oponía a que en Navarra se realizara ningún tipo de plebiscito para decidir la incorporación al Consejo General del País Vasco por entender que las futuras elecciones del Consejo Foral deben ser las que muestren claramente la voluntad

de los navarros: “Pensamos que estas elecciones deben ser posteriores a las municipales, al menos un mes y, por supuesto, que entre las municipales y las posteriores al Consejo foral habrá un reflejo muy paralelo”. Declaró que “si la UCD de Navarra hace interferencias de última hora no sólo va a perder credibilidad aquí, sino que además, como partido, caerá en una gravísima contradicción: no sentirse representados por su presidente y por su Gobierno”<sup>48</sup>.

### **Creación del Consejo Parlamentario de Navarra**

Pero al día siguiente, 15 de noviembre, tendría lugar en Pamplona un acontecimiento de gran trascendencia política. Como ya sabemos, en el programa foral de la UCD se consideraba imprescindible la creación de una Asamblea de Parlamentarios navarros con la finalidad de dar cobertura democrática a las actuaciones de la Diputación Foral en materia foral. Al final la propuesta fue aceptada por todos y pudo constituirse en el Palacio de la Diputación el Consejo Parlamentario de Navarra<sup>49</sup>.

A pesar de su renuencia a reconocer ningún protagonismo a los parlamentarios, el vicepresidente Marco se plegó al hecho consumado y aceptó que el Consejo tuviera su sede en el Palacio de Navarra. Asistieron los nueve diputados y senadores por

---

48 *El País*, 16 de noviembre de 1977.

49 Aunque la propuesta originaria de la UCD era la de crear la Asamblea de Parlamentarios navarros, a propuesta de Gabriel Urralburu, secretario general de los socialistas, se convino en utilizar la denominación de *Consejo Parlamentario de Navarra*. Urralburu pretendía evitar “inútiles contraposiciones e irresponsables enfrentamientos a los que tan acostumbrados nos tienen algunos políticos de nuestra tierra”. Urralburu también tenía problemas internos en su propio partido, pues muchos de sus afiliados, sobre todo en la zona de la Ribera, no veían con buenos ojos la inclinación hacia Euzkadi. En el mismo periódico, el diputado Pedro Pegenaute recordaba que si la Asamblea navarra no se había constituido antes había sido porque los socialistas no habían dado respuesta al requerimiento que tiempo atrás les había formulado la UCD navarra. Asimismo, Pegenaute daba cuenta de una carta recibida en el partido centrista, firmada por el senador Manuel de Irujo, que “insistía en la no necesidad de constituir la Asamblea de Parlamentarios Navarros existiendo la anterior Asamblea Vasca”. También en la misma edición de *Diario de Navarra*, el diputado foral Ignacio Irazoqui, rompía la unanimidad que había reinado en el sector “progresista” minoritario de la Diputación Foral, al no ocultar “mi firme convicción de que Navarra, sin necesidad de hacerse el ‘harakiri’, se encontraría con más respaldo dentro del contexto de Euzkadi”. Por último, en su habitual comentario “Desd’el Gallo de San Cernin”, José Javier Uranga, director de *Diario de Navarra*, hacía un llamamiento a la “serenidad foral” y reclamaba “una unidad de acción entre la Diputación y la Asamblea de Parlamentarios navarros –prácticamente hecha– sin interferencia de funciones. Ahí nos dan ejemplo los vecinos. Simplemente, movidos por un ideal común: Navarra”. (*Diario de Navarra*, 13 de noviembre de 1977). [A las 4 de la tarde del 23 de agosto de 1980, ETA intentó asesinar a José Javier Uranga cuando se disponía a entrar en el edificio del periódico. El día anterior, el autor había cenado con él en un restaurante de las proximidades de Pamplona. Al despedirnos, Uranga me recomendó que cuidara de mi seguridad. Le respondí que ya lo hacía pero que también él no debía bajar la guardia, pues aquel día había prescindido de la escolta policial. Uranga salvó milagrosamente la vida a pesar de haber recibido veinticinco balazos. Este infame atentado contra la vida y la libertad de expresión no conseguirían acallar la voz de este brillante escritor y periodista, que siguió desempeñando un papel fundamental en la defensa de la libertad de Navarra frente al anexionismo vasco.]

Navarra. Por unanimidad eligieron presidente al senador José Gabriel Sarasa (UCD) y como secretarios a Pedro Pegenaute (UCD) y Gabriel Urralburu (PSOE). El objeto fundamental del Consejo era “el estudio y negociación con los poderes competentes de las bases para la reintegración foral y la democratización de las instituciones forales”. En el acta de la reunión constitutiva se deja constancia de que “el Consejo es una institución de diálogo y encuentro de los parlamentarios navarros, sin que su constitución prejuzgue la renuncia a los postulados defendidos por los partidos políticos representados en el mismo”. Asimismo, “se acordó expresar público ofrecimiento a la Diputación Foral de Navarra y demás organismos forales, así como a los partidos políticos sin representación parlamentarias y fuerzas sociales, de que el Consejo está abierto al estudio de cuantos problemas tengan a bien someter a su consideración”. Finalmente, en los asuntos de índole foral, los asuntos se adoptarían por consenso<sup>50</sup>.

### ***Los centristas navarros se mantienen irreductibles***

El 16 de noviembre de 1977 se produjo un nuevo encuentro con el ministro Clavero, sin que se produjera ningún avance. Los diputados y senadores centristas volvieron a dejar bien sentado que sin referéndum no habría incorporación a Euzkadi. Por su parte, los socialistas daban por hecho que el Gobierno aprobaría el texto del proyecto de Real Decreto-Ley tan pronto como se acordara el texto definitivo y se obtuviera el respaldo de la Asamblea de Parlamentarios Vascos. Cumplido este trámite, la Comisión de Competencia legislativa de las Cortes tendría que apreciar la urgencia del Real Decreto-Ley, de modo que en un par de semanas se publicaría en el Boletín Oficial del Estado. Tanto Benegas como Urralburu volvieron a insistir en que en la etapa preautonómica, que es pre-constitucional, no puede haber referéndum, aunque sí lo habría para aceptar o no el Estatuto<sup>51</sup>.

Tras la reunión con Clavero, los seis parlamentarios de UCD decidieron elaborar una Nota sobre el proyecto de Decreto-Ley sobre régimen preautonómico vasco que remitieron al ministro y al

---

50 Véase el texto íntegro del Acta de constitución del Consejo Parlamentario de Navarra en Joaquín GORTARI UNANUA (*Ibidem*, t. I, p. 199).

51 *Diario de Navarra*, 17 de noviembre de 1977. En unas declaraciones publicadas en el mismo periódico, el diputado Pedro Pegenaute manifestaba que “el referéndum es una conquista por excelencia en el tema de autodeterminación de los pueblos, se trataba de un derecho —el de referéndum— establecido por la Revolución francesa, defendido por Lenin que utiliza ese derecho para oponerse al intento monopolizador de la izquierda comunista de su época, y es un derecho contemplado también por la Constitución española del 31”.

presidente Suárez y que, por su importancia transcribimos literalmente por cuanto sus autores no se apartarían ni un ápice de su contenido:

#### Observaciones generales

Desde el punto de vista de la UCD de Navarra, la inclusión de nuestro viejo Reino en el proyecto preautonómico vasco supone una vulneración de los derechos históricos de Navarra y de los planteamientos de la propia UCD navarra.

Navarra es una comunidad política más que milenaria, que tiene derecho a que se le respete como región histórica, sin que pueda quedar incorporada a ningún régimen preautonómico sin su consentimiento.

La inclusión de Navarra en la negociación vasca es un atropello a la voluntad mayoritaria de los Parlamentarios navarros, únicos que pueden asumir, en estos momentos, la representación democrática del histórico Reino.

Por otra parte, debe advertirse que la ausencia de las negociaciones de la Diputación Foral, que, con arreglo a la Ley Paccionada de 1841, es el órgano de gobierno y administración de Navarra, invalida aún más la inclusión de nuestro territorio. Navarra tiene un régimen de autonomía, perfectible desde luego, pero en modo alguno provisional ni subordinado a los avatares constitucionales de la nación española. El régimen de Navarra se asienta en un pacto entre el Estado y la Diputación, que no puede alterarse más que de común acuerdo y no por decisión unilateral de ninguna de las partes.

No obstante lo anterior, los Parlamentarios navarros de UCD somos conscientes de que existe –con independencia de la realidad histórica– un problema político que divide la opinión navarra y que tiene sus repercusiones en la actitud de las fuerzas parlamentarias vascas. Dicho problema consiste en el intento de constituir un ente intermedio entre Navarra y el Estado, al que se denomina Euzkadi, y que trata de agrupar políticamente a las Provincias Vascongadas y a Navarra, sin perjuicio de llegar algún día a la integración con los territorios vascos del Sur de Francia.

Es evidente que el término Euzkadi –que resume el pensamiento del nacionalismo vasco– posee unas connotaciones separatistas que son hoy asumidas, con toda claridad, por ETA y los grupos “abertzales” de la izquierda radical y, de una manera más velada, aunque nunca desmentida, por el Partido Nacionalista Vasco.

Desde la perspectiva de la unidad nacional, es altamente peligroso alentar cuanto contribuya a la creación de una nacionalidad vasca –inexistente históricamente– pero que tendría grandes posibilidades de arraigo si se llegara a constituir un ente político vasco con inclusión de Navarra.

No está en juego una concepción distinta de la autonomía o de su marco territorial. En el fondo, lo que se dilucida ahora es la implantación de instituciones políticas autónomas que permitan profundizar la incompatibilidad que formulan los grupos “abertzales” entre el sentimiento vasco y el de pertenencia a una unidad política, económica y cultural que es España.

La autonomía de Euzkadi –por la carga separatista que lleva consigo– no es más que un primer paso en la lucha que mantienen las organizaciones nacionalistas.

Razones de Estado justifican, pues, tratar de evitar a toda costa que Euzkadi pueda llegar a constituirse.

Otra cosa muy distinta, y en ello estamos totalmente conformes, sería la devolución a las Provincias Vascongadas de los tradicionales regímenes forales, cuya supresión fue y es causa de graves daños para la convivencia nacional. El pueblo vascongado ha sido víctima del centralismo, cuyas consecuencias se vieron agravadas por la represión autoritaria y arbitraria del régimen franquista. La ETA ha podido ser mirada por simpatía por un amplio sector de la población, porque dicha organización enarboló, en algún tiempo, la bandera de las libertades políticas y de la lucha por la identidad vasca en todas sus manifestaciones.

Pero es evidente también que este planteamiento, absolutamente correcto desde el punto de vista teórico, que debiera haberse defendido por la UCD de las Provincias Vascongadas en estricto respeto al pensamiento que anima a su electorado –que no es “euzkadiano”, pues para ello tenía al PNV– tropieza con el inconveniente de no satisfacer la urgencia con que las fuerzas políticas vascas pretenden contar con un régimen preautonómico que dote al País Vasco de una institución política común. El restablecimiento de la *Generalitat* de Cataluña ha avivado las presiones de los partidos abertzales, que han pasado a la acción violenta en muchas ocasiones, acusando de negligencia o incapacidad a las fuerzas parlamentarias vascas.

La fuerte presión física y psicológica que ejerce la ETA ha hecho pensar a las formaciones políticas vascas que la única posibilidad de evitar la amenaza terrorista es conseguir, cuanto antes, un marco autonómico que dé satisfacción a las aspiraciones del pueblo vasco.

El chantaje de la violencia de ETA es evidente. Es el arma dialéctica que utilizan los partidos nacionalistas, que dicen repudiar la violencia pero que, al mismo tiempo, no se recatan en afirmar que la paz está en peligro por la intransigencia de quienes nos oponemos a los planteamientos separatistas, en definitiva, de quienes no piensan como ellos. Discrepar del PNV es exponerse a recibir el estigma del antivasquismo, con todo lo que supone de inseguridad personal.

Desde que el portavoz del Grupo Nacionalista en el Congreso, Sr. Arzallus, anunció que su Partido se proponía llevar la guerra política a Navarra, aliándose, si fuera preciso, con las organizaciones de la izquierda moderada y radical, nos hemos visto sometidos a una insidiosa campaña de opinión que nos presenta como enemigos del pueblo vasco, acusándonos de defender un “navarrismo” a ultranza, que encubre inconfesables intereses confesionales o de clase.

El punto culminante de esta campaña han sido las informaciones de prensa que, con todo lujo de detalles, han divulgado la noticia de que ETA se apresta, con toda clase de medios, a llevar la “lucha armada” a Navarra, cuya “ulsterización” se propone provocar a corto plazo.

Esta situación de tensión, deliberadamente provocada por los grupos “abertzales” desde la llamada “Marcha de la Libertad de Euzkadi”, ha

tenido como consecuencia un claro debilitamiento de la postura inicial del Gobierno que, al comienzo de las negociaciones preautonómicas vascas, manifestó que el tema de Navarra no era negociable. Se invocan ahora razones de Estado para justificar la presencia de Navarra en el proceso preautonómico vasco.

Pues bien, nuestra postura no es, en modo alguno, intransigente. Damos por válidas, aunque sin compartirlas, las razones de Estado que se nos invocan y hemos aceptado que se haga referencia, de algún modo, a Navarra en el proyecto.

Pero esta evidente cesión, desde nuestro punto de vista, está esencialmente subordinada a la aceptación inequívoca del derecho a la autodeterminación de Navarra, entendida como la facultad del pueblo navarro a decidir, libre y democráticamente, su propio destino en el seno de la unidad española y, muy concretamente, a tomar la decisión de aceptar o no la integración en Euzkadi.

Para que la decisión de integración sea absolutamente democrática, la UCD de Navarra –que ya hizo de ello cuestión de principio en la campaña electoral– entiende que es preciso el cumplimiento de un doble requisito:

1º. Democratización de las instituciones forales de Navarra, transformando el actual Consejo Foral en una asamblea democrática que elija, a su vez, a la Diputación Foral.

2º. Referéndum del pueblo navarro, en el caso de que se acuerde por las instituciones forales la conveniencia de la incorporación a Euzkadi.

Este doble requisito viene motivado por la consideración de que la integración en Euzkadi supone un cambio radical del “status” milenario de Navarra. El pueblo navarro es el titular de la soberanía foral y debe decir la última palabra, sancionando la actitud que adopten sus representantes. La Constitución de la II República preveía la posibilidad de cambio de “status” territorial, previo acuerdo favorable de la mayoría de los dos tercios de los Ayuntamientos y de los electores inscritos. Se trata de una mayoría cualificada, exigida por la importancia de la decisión.

Debe advertirse, por último, que si las tesis de la UCD de Navarra no son aceptadas, no podemos dar nuestro asentimiento al Decreto-Ley preautonómico vasco, porque supondría una evidente claudicación a la hora de defender el compromiso asumido ante nuestro electorado.

Ni que decir tiene que el futuro de la UCD de Navarra quedaría seriamente amenazado, al no haber sido capaces sus parlamentarios de defender las legítimas aspiraciones de una gran parte del pueblo navarro.

#### Análisis del proyecto de Decreto-Ley

Expuesta, hasta aquí, la filosofía política que anima a los Parlamentarios navarros de UCD, entremos en el análisis de los proyectos concretos del Proyecto.

#### Artículo 1º.

Una interpretación lógica de este precepto –que ha sido formulada por los negociadores vascos– induce a pensar que el País Vasco está constituido por las cuatro provincias o “territorios históricos- de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya.

La Asamblea de Parlamentarios Vascos, al aprobar el texto del Proyecto, ha expresado públicamente el criterio de que la preautonomía constituye un avance importante “en el que se valora, por encima de todo, la definición del marco geográfico de Euzkadi, con la inclusión de Navarra”. Esta interpretación coloca a la UCD de Navarra en una situación extraordinariamente comprometida, no sólo en su propio electorado, sino con aquellos navarros que, desde distintas posiciones ideológicas, no aceptan la idea de Euzkadi.

La única manera de paliar los efectos negativos de la redacción del Proyecto sería la inclusión en el preámbulo de una aclaración –que tiene el valor de una interpretación auténtica– en la que claramente se ponga de manifiesto que no se prejuzga, de ningún modo, la inclusión de Navarra en una demarcación territorial con contenido político denominada “País Vasco”. Asimismo, debe señalarse en el preámbulo que Navarra no precisa de un régimen preautonómico, sino que posee un régimen de autonomía foral, reconocido en virtud de la Ley Paccionada de 1841, que adaptó los Fueros de Navarra a las exigencias de la unidad constitucional de la Monarquía.

Hecha esta importantísima salvedad, consideramos que la redacción del párrafo segundo del número 1 del artículo 1º debe quedar como sigue:

A este fin, las provincias o territorios de Alava Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, decidirán libremente su plena incorporación al Consejo General a través de sus Juntas Generales o, en el caso de Navarra, mediante el sistema que se establezca en la Disposición Transitoria de este Decreto-Ley, en congruencia con su actual régimen foral.

En el supuesto de que esta incorporación se produzca, el Consejo pasará a denominarse Consejo General Vasco-Navarro.

Lo subrayado sustituye a la expresión “organismo foral competente”, que supone atribuir la decisión a la Diputación o, si se modificara la Ley Paccionada, al Consejo Foral, sin que se prevea, en consecuencia, el procedimiento de consulta popular mediante referéndum.

Artículo 2º.

Consideramos que este artículo debe quedar redactado de la siguiente forma:

El Consejo General del País Vasco se regirá por este Real Decreto-Ley y por las normas que, en su funcionamiento interno, por las normas reglamentarias aprobadas según el apartado a) del artículo 7ª del presente Real Decreto-Ley, todo ello sin perjuicio del respeto a los regímenes forales respectivos.

(...)

Disposición transitoria.

Debe sustituirse la referencia a Navarra por el siguiente párrafo:

En Navarra, la decisión de incorporación al Consejo General del País Vasco se adoptará por referéndum, previo acuerdo favorable del organismo foral competente.

Disposición Final segunda.

La referencia a Navarra debe suprimirse, introduciendo un nuevo párrafo que diga lo siguiente:

Asimismo, se autoriza al Gobierno para que, de acuerdo con la Diputación Foral de Navarra se introduzcan las modificaciones

necesarias en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias que permitan alterar la composición, atribuciones y forma de elección del Consejo Foral y se determine cuál es el órgano foral competente, a efectos de lo dispuesto en el presente Decreto-Ley.

No procede señalar plazo a esta negociación Gobierno-Diputación porque podría suceder que la actual Corporación se negase al acuerdo, por lo que habría que esperar hasta su renovación democrática después de las elecciones municipales para proceder a la modificación, cuyo cauce abre el presente Decreto-Ley.

Madrid, 17 de noviembre de 1977. Firmado: Jesús Aizpún, Diputado. Ignacio Astráin, Diputado; Pedro Pegenaute, Diputado, Jaime Ignacio del Burgo, Senador, José Luis Monge, Senador, José Gabriel Sarasa, Senador<sup>52</sup>.

Para contrarrestar la activa campaña de la UCD navarra en la capital de España denunciando el atropello del que podía ser objeto Navarra, el PNV hizo pública una encuesta en la que se concluía que la mayoría del pueblo navarro era partidaria de la integración en Euzkadi. La respuesta de UCD de Navarra no se hizo esperar. Descalificó la veracidad de la encuesta con el argumento de que durante la campaña electoral del 15 de junio la misma empresa contratada por el PNV había pronosticado que en Navarra los nacionalistas obtendrían dos escaños en el Congreso de los Diputados, siendo así que sólo un 6,9 por ciento había apoyado la candidatura encabezada por el presidente del partido Carlos Garaicoechea<sup>53</sup>.

### ***Amenaza de ruptura***

El 21 de noviembre de 1977 volvió a producirse una nueva reunión de los parlamentarios navarros de UCD con el ministro Clavero. Este les aseguró que el tema de Navarra no estaba resuelto, por lo que el proyecto de Real Decreto-Ley no iba a la próxima reunión del Consejo de Ministros prevista para el día 23 de noviembre. El escollo principal estaba en la cuestión del referéndum, por lo que entendía que no podría alterarse el proyecto negociado con los representantes vascos. Volvió a insistir que en la “filosofía” de la preautonomía no encajaba la existencia de refrendos. Ahora bien, si el Gobierno le ordenara otra cosa en tal caso llevaría el asunto a la mesa de negociaciones. Añadió que su función no era la de un negociador sino que su posición era la de

---

52 Archivo personal del autor.

53 *La Gaceta del Norte*, 19 de noviembre de 1977.



aproximar puntos de vista, sin comprometer la decisión del Gobierno.

De nuevo, los centristas navarros volvieron su mirada a la Moncloa. Ese mismo día, 23 de noviembre, dirigieron al presidente Suárez la siguiente carta:

Querido amigo y Presidente:

Después de la entrevista que esta mañana hemos mantenida con el Ministro para las Regiones, D. Manuel Clavero, debemos expresarte nuestra radical disconformidad con cuanto se ha actuado en relación a Navarra en las negociaciones preautonómicas vascas.

Desde un principio expusimos a Clavero que Navarra no tenía por qué participar en ninguna negociación preautonómica vasca. Atendiendo a razones de Estado –que no compartimos, porque no nos han sido explicadas suficientemente–, pero que aceptamos en aras del buen fin de las negociaciones, admitimos la posibilidad de que Navarra pudiera incorporarse al Consejo General del País Vasco siempre que el pueblo navarro, libre y democráticamente, en referéndum, así lo acordara.

Lamentablemente, y pese a las seguridades que en todo momento nos diste de que tanto el Partido como el Gobierno y tú mismo asumíais la postura de la UCD de Navarra, hemos podido comprobar que no sólo se ha excluido el referéndum de la negociación vasca, sino que el propio Clavero se considera incompetente para negociarlo, salvo que el Gobierno –cosa que no se ha producido– así lo acuerde.

Hemos vivido confiados durante todo este tiempo, tranquilizando a la opinión navarra frente a los que nos acusaban de que el Centro había vendido a la región, frente a las presiones de los partidarios de Euzkadi. Ahora estamos sumidos en la peor de las inquietudes: la duda de si hemos sido o no traicionados.

Nuestra situación es crítica. La izquierda nos hace responsables de la paralización de las negociaciones. La derecha nos acusa de hacer el juego a un Gobierno que está dispuesto a ceder al chantaje nacionalista. Nuestro electorado se siente desorientado y en la base de nuestro Partido se nos exige una actitud radical, hasta llegar a la ruptura con UCD si fuese necesario.

Queremos creer que no hay nada que temer. Pero necesitamos que, de una vez por todas, nos des seguridades concluyentes de que el Gobierno sostendrá nuestra actitud en defensa del pueblo navarro. Por eso nos vemos obligados a exigir que, haciendo un paréntesis en tus importantes ocupaciones, afrontes como Presidente del Gobierno y de nuestro Partido la responsabilidad que en consecuencia con cuanto hemos tratado contigo estás obligado a asumir, en aras de la unidad del Estado y de la del propio Partido.

Un día nos dijiste que las razones de Estado aconsejarían promover la oposición a la entrada de Navarra en Euzkadi, aunque la opinión fuera favorable a la misma. Y añadiste que esperabas que no flaqueáramos ante las presiones que se nos hiciera, dejándote solo.

Pues bien, lo ocurrido hasta ahora nos lleva a pensar que somos nosotros los que vamos a quedar en solitario. Claro es que solos no

estamos. Tenemos la fuerza de un pueblo, minúsculo ciertamente, pero que está dispuesto a luchar por su libertad y dignidad. Y estamos dispuestos a utilizarla en su servicio, denunciando ante la Corona y la opinión en general cómo las presiones de Euzkadi no son capaces de doblegar la inicial postura de firmeza con que el Gobierno inició las negociaciones con los parlamentarios vascos, afirmando que Navarra no era negociable, para acabar cediendo pese a que la mayoría de los parlamentarios navarros somos contrarios a que se negocie por los vascos lo que sólo a Navarra compete.

Y para aclarar la situación y antes de que nos veamos precisados a adoptar cuantas acciones consideremos justas para defender a Navarra, te pedimos nos recibas inmediatamente. Hemos acordado esperar a conocer tu criterio, pero deseamos –por la lealtad y afecto que te profesamos– que sepas que con Navarra no se juega y que, de no aclararse la situación inmediatamente, indicaremos la estrategia que tenemos pensada para defender a nuestro viejo Reino.

Un fuerte abrazo,

Jesús Aizpún, diputado. Ignacio Astráin, Diputado; Pedro Pegenaute, Diputado, Jaime Ignacio del Burgo, Senador, José Luis Monge, Senador, José Gabriel Sarasa, Senador<sup>54</sup>.

Aunque el contenido de esta carta no se hizo público, sus autores hicieron llegar a la prensa su intención de romper con UCD en el caso de que triunfara la tesis de los representantes del PNV y del PSOE contrarios a la consulta popular. La ruptura sería “inmediata e irrevocable”<sup>55</sup>.

Pero también la Asamblea juega al todo o nada y exige la inmediata aprobación del proyecto tal y como había sido “acordado” el 11 de noviembre. No podían consentir que quienes representaban, según ellos, a una exigua minoría en Navarra condicionaran el futuro autonómico del pueblo vasco. Argumento endeble, pues si tan seguros estaban ¿por qué no aceptar la celebración de un referéndum?

Durante los días siguientes se recrudece la ofensiva contra la UCD de Navarra. Pero los centristas navarros se mantienen inflexibles. En la tarde del 29 de noviembre, el presidente Suárez se reúne con el ministro de Justicia, Landelino Lavilla, y el de las Regiones, Manuel Clavero, para analizar el proyecto preautonómico

---

54 Archivo del autor.

55 *El Pensamiento Navarro*, 19 de noviembre de 1977. En su edición del 20 de noviembre, el diario *Egin* publica unas declaraciones de Pedro Pegenaute, en las que el diputado centrista confirmaba que “UCD de Navarra podría plantear su abandono del partido, en el caso de que efectivamente no se acepte el procedimiento de referéndum para la inclusión de Navarra en Euzkadi”.

vasco y la cuestión navarra. La reunión se prolongó hasta la media noche, sin que trascendiera si se había alcanzado algún acuerdo.

Ante la posibilidad de que el Gobierno aprobara el proyecto de Real Decreto-Ley sin respetar sus exigencias, el senador Jaime Ignacio del Burgo solicitó una reunión extraordinaria del Grupo Parlamentario de UCD en el Senado, petición que fue atendida por su portavoz Rafael Calvo Ortega. La reunión se celebró en el Palacio de la Marina Española, sede de la Alta Cámara. Años más tarde, Jaime Ignacio del Burgo revelaría lo ocurrido en ella:

Ante la inminencia de la catástrofe [al no conseguir convencer al ministro Clavero] solicité “in extremis” a Rafael Calvo Ortega, portavoz del Grupo Parlamentario de UCD en el Senado, la convocatoria de una reunión extraordinaria. Accedió a mi petición y nos reunimos al finalizar una sesión del pleno senatorial. Serían aproximadamente las diez de la noche. Hice uso de la palabra en primer lugar para anunciar a nuestros compañeros la previsible consumación de la felonía que supondría la integración de Navarra en el proyectado Consejo General Vasco sin previa consulta al pueblo navarro. Pronostiqué que, de ser así, la unidad de España recibiría un duro golpe. Anuncié nuestra voluntad de resistir a toda costa, pero si se consumaba la traición a nuestro programa electoral nos veríamos obligados, bien a nuestro pesar, a abandonar la UCD. En ese momento se me quebró la voz y los senadores me confortaron con grandes aplausos. Luego hizo uso de la palabra José Gabriel Sarasa, hombre de gran prestigio por su ponderación y buen juicio. Su razonada y emotiva exposición fue secundada y reforzada aún más por José Luis Monge, cuyos contundentes argumentos resonaron en el Palacio de la Plaza de la Marina Española como un martillo pilón. Seguidamente, se abrió el turno de los demás senadores. Hubo un sin fin de intervenciones a cual más emocionante. A las once y cuarto de la noche, Rafael Ortega salía hacia el Palacio de la Moncloa para entregar al presidente Suárez el acuerdo unánime adoptado por el grupo parlamentario. Si en el Real Decreto-Ley de preautonomía vasca no se respetaba la voluntad del pueblo navarro como requisito previo e imprescindible para integrar a Navarra en el Consejo General Vasco los senadores de UCD en la Comisión de Urgencia Legislativa votarían en contra.

Al día siguiente, los diputados y senadores de la UCD navarra fuimos convocados a una reunión en el Palacio de la Moncloa. En el curso de la misma, el presidente Suárez ordenó al ministro Clavero Arévalo paralizar el proceso de tramitación del proyecto de preautonomía vasca mientras no se alcanzara con nosotros un acuerdo plenamente satisfactorio<sup>56</sup>.

Nada trascendió a la prensa de este episodio. Pero el presidente Suárez comprendió que sus tenaces compañeros navarros no estaban solos, pues su causa era compartida unánimemente por el Grupo Parlamentario del Senado. La orden expresa a Clavero por parte del presidente Suárez, en presencia de los diputados y senadores navarros de su partido, colocaba al

---

56 Jaime Ignacio DEL BURGO: *Navarra, pasado, presente, futuro*, Pamplona, 2008, p.141-142.

ministro en una comprometida posición ante los comisionados vascos.

Con la convicción del pleno respaldo del presidente del Gobierno, Jaime Ignacio del Burgo hizo unas declaraciones que se publicaron el 30 de noviembre en las que ratificaba la postura de los parlamentarios ucedistas de Navarra respecto al preautonómico vasco. “Clavero –dijo– les ha dicho siempre a los compromisarios que su trabajo es el de aproximar puntos de vista pero que los resultados no vinculan al Gobierno hasta que los estudie y los acepte. El Gobierno no puede aceptar esa redacción por lo que necesariamente habrá que volver a negociar”<sup>57</sup>.

### ***La marcha atrás del Gobierno***

El 3 de diciembre de 1977, festividad de San Francisco Javier, tuvo lugar una gran manifestación en Pamplona convocada el 30 de noviembre por la Diputación Foral<sup>58</sup>. Para contrarrestar la iniciativa de la Diputación Foral, los partidos nacionalistas y de izquierda “estatal” y “abertzale” convocaron otra manifestación en Pamplona que tuvo lugar el 8 de diciembre de 1977<sup>59</sup>.

A pesar de las presiones ejercidas sobre el Gobierno por la Asamblea de Parlamentarios Vascos, el presidente Suárez mantiene congelado el proyecto de Real Decreto-Ley de preautonomía vasca y advierte de que el Gobierno no le dará su aprobación mientras no se llegue a un acuerdo con los parlamentarios navarros. “El presidente Suárez –relata Virginia Tamayo Salaberría– propuso entonces una “nueva revisión” del acuerdo preautonómico suscrito con la Asamblea, pero esta vez con

---

<sup>57</sup> *Diario de Navarra*, 30 de noviembre de 1977. A la defensa de la postura de la UCD en defensa de la libertad del pueblo navarro llama Virginia TAMAYO OLABARRIA “el obstruccionismo de los centristas navarros que sin llegar a sentarse ni tan siquiera en la mesa de negociaciones consiguen imponer su voluntad” (Ob. cit., p. 311). Sigue así el criterio expresado por Goyo Monreal –senador por Guipúzcoa por ESEI] y recogido asimismo en la citada obra: “La actuación obstruccionista de Del Burgo, tanto en la fase preautonómica, como en la etapa constituyente, va a ser decisiva en este sentido [la no incorporación de Navarra a Euskadi], llegando a jugar, como ha puesto de relieve Monreal, el mismo papel que Azarola [cuya actuación fue también decisiva para que Navarra se apartara del proyecto de Estatuto vasco en 1932]” (ob. cit. p. 269). Dicho lo anterior, debemos dejar constancia de que esa labor supuestamente “obstruccionista” no fue obra de una sola persona sino de un trabajo en equipo que desarrollaron los seis parlamentarios navarros de UCD de Navarra.

<sup>58</sup> En la nota oficial de la Diputación Foral, exhortando a los navarros a acudir a la manifestación, se dice textualmente: “La Diputación de Navarra consciente de su responsabilidad *ante Dios y ante la Historia*, entiende que ha llegado el momento de que los navarros manifiesten pública, libre y pacíficamente su repulsa ante el intento de que otros dispongan de su propio destino, implicándola –sin su consentimiento– en un proyecto preautonómico que Navarra no necesita y del que debe permanecer ajena”. Carente la Diputación de representatividad democrática cometió el error de ampararse en su responsabilidad ante Dios y ante la Historia. Mientras la prensa local informaba que el número de manifestantes superaba los 30.000, la prensa vasca y progresista lo reducía a cerca de 10.000 personas. (*El País*, *Deia*, *Egin* y *El Diario Vasco*, 4 de diciembre de 1977.)

la participación de las tres partes en conflicto: UCD de Navarra, la Asamblea de Parlamentarios Vascos y el Gobierno y fija un calendario de fechas para iniciar la renegociación”<sup>60</sup>.

El 13 de diciembre de 1977 la prensa vasca revelaba que el Gobierno había echado “marcha atrás” en la preautonomía vasca al haber cedido a las presiones “de la derecha navarra”. Incluso se especulaba con la posible dimisión del ministro para las Regiones, de quien se decía no aceptaba ser considerado como un “intermediario” en las conversaciones con la Asamblea vasca y no un “negociador”<sup>61</sup>. Ese mismo día una comisión de la UCD vasca, encabezada por Juan Echevarría, se reunió en Madrid con el ministro Clavero para exigir la inmediata promulgación del Real Decreto-Ley, que se limitó a reiterar la posición del Gobierno.

El 16 de diciembre de 1977, la Asamblea de Parlamentarios Vascos ratifica el “acuerdo” de 11 de noviembre, con la abstención de los representantes de la UCD alavesa, y rechaza introducir modificación alguna en el texto supuestamente pactado. El punto primero del acuerdo de la Asamblea decía así<sup>62</sup>:

Mantener inalterable y en los mismos términos el texto que negociado con el Gobierno, fue aprobado y suscrito unánimemente en la reunión anterior de la Asamblea, por considerar que representa la máxima voluntad negociadora y de aproximación, compatible con la unidad de

---

59 La convocatoria estaba firmada por ANV, EIA, EMK, ESB, HASI, OIC, ORT, PNV, PSOE, PTE y UNAI, a la que se adhirieron los sindicatos ELA-STV, UGT, CSUT, CC,OO,M LAB y ELA-STV (A). El senador Manuel de Irujo, como presidente de la Asamblea de Parlamentarios Vascos, leyó un comunicado en el que “tras denunciar la falta de democratización de las instituciones forales de Navarra, urgían al Gobierno a la inmediata convocatoria de elecciones municipales y forales, a los efectos de que se proceda, lo antes posible, al traspaso de poderes de la Diputación al Consejo foral a quien corresponde decidir, según el Acuerdo preautonómico, la procedencia o no de la incorporación de Navarra a las instituciones forales de Navarra y los lazos de ámbito superior a su territorio”. (Virginia TAMAYO SALABERRIA, ob. cit., p. 307.) Como siempre las cifras de asistentes varían. Los convocantes la cifraron en 40.000 personas, mientras que la prensa local las reducía a 15.000.

60 TAMAYO SALABERRIA, Virginia: *Autonomía vasca contemporánea*, ob. cit. p.305. “Conviene recordar –añade– que la voluntad del Gobierno central de excluir a Navarra de un ente administrativo unitario había quedado ya patente con motivo de la creación de un distrito universitario del País Vasco Occidental denominado Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea”. En efecto, este asunto había sido otro de los puntos de fricción entre los parlamentarios vascos y los navarros. La postura de los navarros se reveló adecuada. La adscripción a la Universidad del País Vasco, que sin duda hubiera extendido su “campus” con algunos centros en Pamplona, hubiera sido un gran obstáculo para la creación en 1987 de la Universidad Pública de Navarra. Por otra parte, el modelo de distritos universitarios respondía a una organización decimonónica de la enseñanza universitaria.

61 *Deia*, 13 de diciembre de 1977.

62 TAMAYO SALABERRIA, Virginia: *Autonomía vasca contemporánea*, ob. cit. p. 310-311, reproduce el texto íntegro del acuerdo de la Asamblea

todas las fuerzas extraparlamentarias. Sin entrar en la valoración política de esa unidad, por ser de todo punto evidente, la Asamblea considera que sólo la vanguardia de esa unidad puede constituir la garantía de que el régimen preautonómico sea un instrumento de pacificación en la estructura política del pueblo vasco y de todo el Estado Español y de progreso hacia las legítimas aspiraciones autonómicas de nuestro Pueblo.

La Asamblea agradecía la nota hecha pública el día anterior en San Sebastián por las fuerzas políticas que habían acordado llevar a cabo movilizaciones populares en el caso de que la preautonomía vasca no se aprobara por el Gobierno. Adviértase cómo la Asamblea establece una relación directa entre su aprobación a la pacificación del país.

El 17 de diciembre, el secretario regional de la UCD navarra, Jaime Ignacio del Burgo, rechaza las acusaciones de intransigencia, reivindica el derecho de Navarra a conservar su identidad, aboga por la reintegración foral de la autonomía paccionada y defiende que mientras no se produzca la renovación democrática de las instituciones forales no podría abordarse la posible integración en Euzkadi. En caso de una hipotética decisión favorable, el pueblo navarro habría de pronunciarse mediante referéndum<sup>63</sup>.

### ***Reconocimiento del derecho a decir: los Reales Decretos-leyes de 4 de enero de 1978***

Ese mismo día la prensa publicaba unas declaraciones del secretario general del Partido Socialista, Felipe González, que venían a alinearse con la postura del presidente Suárez. A su juicio, la inclusión de Navarra en el estatuto de autonomía del País Vasco debía realizarse mediante un referéndum a celebrar de acuerdo con lo que establezca en su día la nueva Constitución<sup>64</sup>. Desde ese momento, los socialistas vascos, comenzarán a modificar su postura intransigente.

En efecto, el 23 de diciembre de 1977, a propuesta de los socialistas, la Asamblea de Parlamentarios Vascos, decide dar libertad a los parlamentarios navarros integrados en ella, para mantener un “diálogo” con los representantes de UCD de Navarra. Se trataba de un eufemismo, pues como se recordará días antes se

---

<sup>63</sup> Las declaraciones se publicaron en el diario *El País* el 17 de diciembre de 1977. El senador Del Burgo concluía con estas palabras: “Acéptese el referéndum como vía para la expresión de la voluntad del pueblo navarro tras la democratización de las instituciones forales y se habrá resuelto el problema. La asamblea de parlamentarios vascos tiene la palabra”.

<sup>64</sup> *La Gaceta del Norte*, 23 de diciembre de 1977.

había constituido el Consejo Parlamentario de Navarra, que tenía para representar al pueblo navarro la misma legitimidad que la Asamblea de Parlamentarios Vascos respecto al País Vasco y en modo alguno se trataba de una negociación entre los centristas navarros y la Asamblea, algo que no hubieran aceptado estos últimos pues entendían que ello rompía la relación bilateral de Navarra con el Estado<sup>65</sup>.

El día 29 de diciembre de 1977, el Consejo Parlamentario de Navarra se reunió en la sala del Consejo de Ministros del Palacio del Congreso de los Diputados. En medio de una gran expectación mediática, la reunión dio comienzo a las doce del mediodía con asistencia de todos sus miembros y finalizó en la madrugada del día 30 de diciembre con la firma del siguiente acuerdo:

El Consejo Parlamentario de Navarra ha estudiado el proyecto de Decreto-Ley para la implantación de un régimen de preautonomía para el País Vasco y ha llegado por consenso al siguiente acuerdo:

Primero.- Considera el Consejo Parlamentario que la mención que en el proyecto de Decreto-Ley preautonómico vasco se realiza en sentido de que la incorporación o no de Navarra al Consejo General del País Vasco se lleve a cabo mediante la decisión del “órgano foral competente” requiere una disposición complementaria del rango legal adecuado que faculte al Gobierno para concretar de acuerdo con la Diputación Foral de Navarra los siguientes extremos:

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

Segundo.- Habiendo llegado a un acuerdo respecto a las condiciones antedichas, el Consejo Parlamentario de Navarra, manifiesta que no existe por su parte inconveniente alguno para que el proyecto de Decreto-Ley preautonómico vasco en su redacción actual pueda tramitarse por el Gobierno a efectos de su promulgación legal, si así lo estima oportuno.

Tercero.- La validez del presente Acuerdo queda supeditada a la aceptación de las formaciones políticas PSOE, UCD y PNV, de defender en el proyecto constitucional una disposición adicional relativa a Navarra por la que se introduzca el mismo mecanismo previsto para la

---

65 No llegamos a entender cómo Virginia TAMAYO SALABERRIA pretende hacer creer que el diálogo para desbloquear la preautonomía vasca se produjo entre los parlamentarios navarros del PNV y del PSOE con los parlamentarios de UCD de Navarra, ignorando la existencia del Consejo Parlamentario de Navarra, que fue el foro en el que, sin participación alguna de la Asamblea de Parlamentarios Vascos, se adoptaron los acuerdos que permitieron la implantación en el País Vasco del régimen provisional de autonomía, sin presencia de Navarra.

incorporación de Navarra en el Consejo General Vasco, en sustitución del artículo 129 del actual borrador constitucional.<sup>66</sup>

Asimismo, se adoptó un segundo acuerdo con el siguiente texto:

Reunido en Madrid, a treinta de diciembre de mil novecientos setenta y siete, el Consejo Parlamentario ha adoptado el siguiente acuerdo:

1º. Aprobar el texto del acuerdo que se incorpora como anexo en relación al proyecto de Decreto-Ley preautonómico.

2º. Acordar que el Consejo Parlamentario de Navarra declina la decisión de incorporar o no a Navarra en el Consejo General del País Vasco, una vez que el texto preautonómico entre en vigor, con lo que la decisión se remite al órgano foral competente.

3º. Mantener como acuerdo reservado el punto segundo, hasta que pueda hacerse público tras la promulgación del Decreto-Ley preautonómico vasco<sup>67</sup>.

El mismo día 30 de diciembre, a la vista del acuerdo del Consejo Parlamentario de Navarra, el Gobierno aprobó dos Reales Decretos-Leyes, que fueron remitidos a la Comisión de Urgencia Legislativa de las Cortes, uno sobre el régimen preautonómico para el País Vasco y el segundo “por el que se regula el procedimiento para adoptar las decisiones en Navarra a que se refiere el Real Decreto-ley 1/1978”.

El Real Decreto de preautonomía vasca reflejaba el texto negociado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos con el ministro Clavero Arévalo. En el preámbulo de la disposición vasca se dejaba bien sentado que la referencia a Navarra no prejuzgaba en modo alguno su integración en el País Vasco, asumiendo así las exigencias de UCD de Navarra durante todo el proceso:

La mención a Navarra que en el Real Decreto Ley se realiza –que tiene otros antecedentes históricos– en modo alguno prejuzga su pertenencia a ninguna entidad territorial de ámbito superior. Dadas las especiales circunstancias de Navarra, que posee un régimen foral, reconocido por la Ley de dieciséis de agosto de mil ochocientos cuarenta y uno, la decisión de incorporarse o no al Consejo General del País Vasco corresponde al pueblo navarro, a través del procedimiento que se regula en otro Real Decreto-ley de la misma fecha.

El Real Decreto-Ley relativo a Navarra, contenía un preámbulo y dos artículos que transcribimos a continuación:

---

66 Archivo del autor.

67 Archivo del autor.



Navarra tiene una personalidad histórica que es reconocida y respetada por el Estado, cuyo régimen jurídico se encuentra en la Ley de dieciséis de agosto de mil ochocientos cuarenta y uno, que establece un régimen singular desarrollado por normas posteriores.

Muy importantes fuerzas políticas y parlamentarias han considerado que cualquier incorporación de Navarra a instituciones comunes de ámbito superior a su territorio no podría realizarse sin que el pueblo navarro se exprese libre y democráticamente mediante una consulta popular directa.

Prevista la posibilidad de que Navarra decida sobre su posible incorporación al Consejo General del País Vasco, procede dictar las normas que garanticen que cualquier decisión se adopte libre y democráticamente con respeto a su régimen singular y de acuerdo con la Diputación Foral.

La mayor parte de las fuerzas parlamentarias han considerado también la conveniencia de proceder urgentemente a la promulgación de las presentes normas.

DISPONGO

Artículo primero. El Gobierno, de acuerdo con la Diputación Foral de Navarra determinará el Organo foral competente a quien corresponda la decisión a que se refiere la disposición transitoria primera del Decreto-ley uno/mil novecientos setenta y ocho.

Artículo segundo. En caso de que el Organo foral competente decidiese aprobar la presencia de Navarra en el Consejo General del País Vasco, será necesario, para que tal acuerdo alcance validez, que esta decisión sea ratificada por el pueblo navarro mediante consulta popular directa a través del procedimiento y en los términos que determine el Gobierno de acuerdo con la Diputación Foral.

Las reacciones no se hicieron esperar. Los parlamentarios navarros de UCD expresaron su satisfacción por el acuerdo alcanzado, pues habían conseguido el pleno respeto a la voluntad del pueblo navarro, de forma que sólo mediante referéndum sería posible la integración de Navarra en Euzkadi. El PNV manifestó su plena conformidad con el acuerdo, sobre todo porque se había logrado su "exigencia" de que el mismo procedimiento fijado para el régimen preautonómico se incorporase a la futura Constitución.

El senador Del Burgo explicó lo ocurrido durante las reuniones del 29 y 30 de diciembre.

Las conversaciones se desarrollaron en un clima de gran cordialidad y respeto mutuo. Y no fue difícil llegar a un acuerdo sobre el fondo de la cuestión, que para nosotros se centraba en la aceptación del referéndum como procedimiento para que el pueblo navarro se pronuncie, sin intermediarios partidistas, sobre un tema vital para nuestro destino, como es el de la integración o no de Navarra en Euzkadi. Después de la Asamblea de Parlamentarios Vascos en Vitoria [que tuvo lugar el 23 de

diciembre, en la que se dejó a los parlamentarios navarros del PSOE y PNV para mantener un diálogo con los centristas] observamos un significativo cambio de actitud en este tema, y ello se pudo comprobar desde el comienzo de las negociaciones. El contenido fundamental del texto aprobado en las Cortes por el Consejo Parlamentario de Navarra se elaboró a las dos horas del comienzo de la reunión del jueves<sup>68</sup>.

Por su parte, el PNV hizo público un comunicado en el que celebraba el “consenso” alcanzado:

El problema principal, que requería tal consenso, era el siguiente: UCD exigía un Referéndum en la fase Preautonómica, para que Navarra formara parte de las Instituciones Vascas. Por otra parte, la nueva Constitución [el proyecto elaborado por la Ponencia constitucional] prevé que será necesario el acuerdo de los dos tercios de los Ayuntamientos de un territorio, para formar parte de un ámbito autonómico determinado. La postura del Partido Nacionalista Vasco ha sido exigir que si se establece la fórmula del Referéndum para Navarra en la fase Preautonómica, desaparezca de la Constitución el nuevo requisito de los dos tercios de los Ayuntamientos, de forma que, si fuera preciso, los navarros puedan expresar su voluntad en el futuro, en condiciones progresivamente más democráticas, a través de Referéndum por mayoría simple, sin que un 34 por 100 de los votos hostiles al establecimiento de vínculos de Navarra con las demás regiones hermanas puedan detener la voluntad de un 66 por 100 de votos favorables, tal y como permitía el proyecto de Constitución. En este sentido, el acuerdo logrado por el que los Partidos estatales mayoritarios se comprometen a cambiar tal fórmula de la Constitución en lo tocante a Navarra es muy satisfactorio<sup>69</sup>.

En realidad, esta “exigencia” del PNV fue recibida con disimulada satisfacción por los parlamentarios de UCD, pues suponía la constitucionalización de la fórmula acordada para la fase preautonómica de forma que se garantizaba que la llave para la posible integración en Euzkadi sólo la tendría el pueblo navarro, mediante referéndum libre y democrático. Los centristas navarros evitaban así que en esta materia tuvieran intervención alguna los ayuntamientos. Estaban escaldados por lo ocurrido con la izada de la “ikurriña” en numerosos municipios que no se habían renovado democráticamente y cuyos alcaldes y concejales habían cedido a la intolerable presión de los grupos de la izquierda abertzale. Por este motivo, habían aceptado sin ningún problema constitucionalizar la

---

<sup>68</sup> *Diario de Navarra*, 3 de enero de 1978.

<sup>69</sup> *Diario de Navarra*, 3 de enero de 1978.

fórmula pactada en sustitución del régimen general de iniciativa autonómica que preveía el artículo 129 (finalmente 143). El senador Del Burgo manifestó que durante la reunión del día 29 sólo habían puesto la objeción de que no estaba en su mano conseguir “de la noche a la mañana la aceptación de los órganos directivos de UCD. Pero nos empeñamos y lo conseguimos a media tarde del viernes. El camino estaba libre”<sup>70</sup>.

Este trascendental acuerdo, que daría lugar a la disposición transitoria cuarta de la Constitución, quedó formalizado al término de la reunión del Consejo Parlamentario de Navarra el 30 de diciembre de 1977. En representación de la dirección nacional de UCD firmó Jesús Aizpún. Por el PNV lo hizo Juan Ajuriaguerra. Y por el PSOE, José María Benegas. Este era su texto:

Los respectivos partidos asumen el compromiso de incorporar en el proyecto de Constitución una disposición que asegure que Navarra va a utilizar el procedimiento contenido en el acuerdo del Consejo Parlamentario de 20 de diciembre para la toma de decisión en lugar del que previene el artículo 129 del proyecto de Constitución<sup>71</sup>.

La izquierda abertzale aceptó con resignación la desconvocatoria hecha por el PNV de la manifestación prevista para el 4 de enero, no sin expresar su gran contrariedad por la no inclusión de Navarra en el Consejo General del País Vasco<sup>72</sup>.

Pero pronto surgió una nueva controversia. En su valoración sobre el resultado de las reuniones de Madrid, Del Burgo había desmentido que se hubiera acordado que el hipotético referéndum fuera por mayoría simple, tal y como había manifestado el PNV: “El Decreto-Ley se refiere al referéndum, pero no a sus condiciones y requisitos. No hemos pactado en absoluto que sea por mayoría simple. Es un tema sobre el que habrá de versar el acuerdo entre la Diputación y el Gobierno así como la enmienda constitucional que nos hemos comprometido a presentar para que la futura Constitución reconozca el recurso al referéndum”<sup>73</sup>.

Estas declaraciones merecieron la réplica inmediata de socialistas y nacionalistas. El día 4 de enero se reunieron en

---

<sup>70</sup> *Diario de Navarra*, 3 de enero de 1978. En la reunión de la tarde del 29 de diciembre, una vez alcanzado el acuerdo sobre el referéndum en el régimen preautonómico, el senador del PNV Manuel de Irujo mantuvo una conversación telefónica con el presidente del Euskadi Buru Batzar, Carlos Garaicoechea, para recabar su conformidad. A su regreso a la sala del Consejo de Ministros, Irujo, visiblemente afectado, expresó la aceptación de la fórmula acordada y a continuación formuló la “exigencia” de llevarla a la Constitución. Al parecer, la conversación con Garaicoechea fue muy tensa, aunque el veterano político nacionalista no manifestó las razones de su disgusto.

<sup>71</sup> Archivo del autor.

Pamplona Jaime Ignacio del Burgo (UCD), Carlos Garaicoechea (PNV) y Gabriel Urralburu (PSOE) para clarificar la cuestión, sin llegar a ningún acuerdo aunque se pusieron sobre la mesa los puntos sobre los que había que acordar: determinación del órgano foral competente, el quórum tanto en dicho órgano como en el referéndum, la periodicidad del referéndum en caso de fracaso de la iniciativa, y la concreción del derecho de Navarra a salir de Euzkadi si hubiera entrado. El líder socialista navarro dejó constancia de que la postura del Partido Socialista sería que el “órgano foral competente” fuera el Consejo Foral y que en caso de que dicho organismo decidiera participar en el Consejo General Vasco necesitaría la ratificación de la mayoría simple de los votos válidamente emitidos por el pueblo navarro en referéndum convocado al efecto. En cuanto al derecho de salida, Urralburu manifestó que ese asunto habría que abordarlo en el “estatuto de autonomía”<sup>74</sup>. Garaicoechea coincidió básicamente con Urralburu, pero no aceptó que se reconociera el derecho de salida ni que se fijara periodicidad alguna. Por su parte, Del Burgo propuso reforzar el quórum de aprobación (mayoría absoluta tanto en el órgano foral competente como en el referéndum) y establecer un plazo de diez años para la reiteración de una iniciativa frustrada. Planteó además la conveniencia de aprovechar la oportunidad para constitucionalizar la Ley Paccionada de forma que a Navarra se le

---

72 En unas declaraciones a *Diario de Navarra*, publicadas el 6 de enero de 1978, Francisco Zabaleta manifestó que “los decretos-ley sobre Régimen Preautonómico los considero negativos para la personalidad de Navarra. Y los considero negativos porque no garantizan la pertenencia de Navarra a la comunidad vasca sin lo cual la personalidad de Navarra no tiene sentido ni desde el punto de vista histórico ni desde el económico, social, cultural, etc. Más aún, dichos Decretos-Ley suponen, a mi juicio, y aunque se diga lo contrario, la aceptación total y absoluta de las posturas mantenidas por el Sr. Del Burgo y otros miembros de UCD, posturas que para mí, y lo digo con toda claridad, son lo más anti navarras. Por un lado se pisotean las posibilidades que ofrece nuestro régimen foral para su propia evolución y por otro, se pone al pueblo navarro una carrera de obstáculos para formar parte del Consejo General de Euzkadi. Resulta que una Institución que no se sabe con seguridad ni cuál ni cómo ni cuándo se elegirá va a decidir si Navarra forma parte o no del Consejo General Vasco. Y además si sale que sí, referéndum y si sale que no, nada. Esto no es justo ni equilibrado. Lamento hacer de aguafiestas ante tanto optimismo que me parece infundado pero para mí la conclusión es clara: no hemos avanzado nada”. (Francisco [poco después firmará como *Patxi*] Zabaleta era en aquellos momentos secretario general de Herri Alderdi Sozialista (HASI), partido que más tarde participaría en la fundación de la coalición Herri Batasuna, de cuya Mesa Nacional fue miembro destacado hasta que en 2001, por entender que la “lucha armada” era en aquellos momentos un obstáculo para la consecución de los ideales de la izquierda abertzale, creará un nuevo partido, Aralar, del que ha sido coordinador general hasta 2014. En 2011, Aralar se suma a la coalición EH Bildu de la que también formarán parte Eusko Alkartasuna, Alternatiba y Sortu (integrado este último por militantes de la ilegalizada Batasuna).

73 *Diario de Navarra*, 3 de enero de 1978.

74 La disposición adicional segunda de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de 1982 prevé que el Parlamento de Navarra pueda ejercer, en su caso, la iniciativa para la separación de Navarra “de la Comunidad Autónoma a la que se hubiese incorporado”.

reconociera la condición de “territorio autónomo”<sup>75</sup>. (Todavía no se había hecho público el informe de la Ponencia constitucional que sustituyó esta denominación por la de “comunidades autónomas”<sup>76</sup>).

El 5 de enero de 1978, representantes del PNV y del PSOE reunidos en San Sebastián, hicieron público un comunicado en el que manifestaban que en la reunión de Madrid no se estableció mayoría cualificada alguna para el referéndum, por lo que su resultado vendría determinado por la mayoría simple de votos válidamente emitidos. “En consecuencia –concluye el comunicado– el PNV y el PSOE manifiestan públicamente que rechazarán los derechos de régimen pre-autonómico, si el Consejo Parlamentario de Navarra no redacta la enmienda constitucional de acuerdo con el documento suscrito el 30 de diciembre pasado en Madrid”<sup>77</sup>.

Este comunicado mereció la réplica inmediata del secretario regional de UCD, Jaime Ignacio del Burgo, que proporcionó nuevos detalles de la reunión del 29 de diciembre. Reconoció que la cuestión del quórum en el referéndum se había suscitado durante las conversaciones. Los seis parlamentarios centristas habían planteado que se requiriese una mayoría cualificada en el referéndum, propuesta rechazada por los otros tres parlamentarios del PSOE y PNV. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo se decidió aparcar el asunto a una próxima reunión del Consejo Parlamentario de Navarra que tendría por objeto elaborar la enmienda a incorporar en la futura Constitución en ejecución de lo pactado<sup>78</sup>.

El 7 de enero volvió a reunirse el Consejo Parlamentario de Navarra para redactar la enmienda al proyecto de Constitución. Las posiciones siguieron enfrentadas<sup>79</sup>.

En vista de ello, el 12 de enero, en una nueva reunión celebrada en Madrid, el Consejo navarro acordó por unanimidad

---

75 El artículo 129 del proyecto de Constitución elaborado por la Ponencia constitucional, que se hallaba en aquellos momentos en fase de presentación de enmiendas en el Congreso de los Diputados, decía así: “1. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los ayuntamientos de una o varias provincias limítrofes o territorios insulares con características históricas o culturales comunes. Para ello será preciso que lo soliciten las dos terceras partes del número de municipios cuya población represente la mayoría del censo del ámbito territorial de referencia. .

2.- Los requisitos del apartado anterior se computarán separadamente por cada una de las provincias que se pretenda integrar en el territorio autónomo. Sólo se seguirá el procedimiento en la media en que se cumplan en su conjunto dichos requisitos. En su defecto sólo se podrá reproducir la iniciativa transcurrido el plazo mínimo de un año.

3.- Las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno y mediante ley orgánica, podrá sustituir la iniciativa de los ayuntamientos cuando razones de interés general lo aconsejen para un territorio determinado”.

76 Véase nota 48.

77 *Diario de Navarra*, 6 de enero de 1978.

que fueran las direcciones de sus respectivos partidos quienes procedieran a la redacción de la enmienda.

Los Reales Decretos-Leyes 1 y 2, de 4 de enero, se publicaron en el *Boletín Oficial del Estado* el 6 de enero de 1978.

Así finalizó el primer episodio del llamado contencioso Navarra-Euskadi. Pero la batalla no había concluido. El siguiente paso, al que nos referiremos a continuación, sería el de la elaboración de la disposición de la enmienda que debía incorporar a la Constitución el mismo procedimiento pactado para desbloquear la

---

78 Estas manifestaciones, que se transcriben a continuación, de Jaime Ignacio del Burgo se publicaron en el diario *Egin*, en su edición del 7 de enero de 1978: "En el curso de las conversaciones llegamos pronto a un acuerdo sobre el procedimiento por el que Navarra había de decidir su incorporación o no al Consejo General Vasco. Se establecieron las líneas básicas de dicho procedimiento, y se dejó la concreción de diversos aspectos al ulterior acuerdo entre el Gobierno y la Diputación. El PNV exigió entonces que el sistema previsto para la preautonomía se constitucionalizase, quedando abierto el recurso al referéndum en el futuro. Esta pretensión obligaba a entrar en la definición de los aspectos que no habían quedado concretados en el tema preautonómico, como eran: régimen de mayoría, tanto en el órgano foral competente, como en el referéndum; periodicidad de este referéndum y permanencia del sistema, tanto para entrar en el Estatuto Vasco de Autonomía como para salir de él. Se planteó asimismo el tema de la constitucionalización de la Ley Paccionada de 1841. Al final y dada la trascendencia de estos temas, se decidió orillarlos, suscribir el compromiso de presentar una enmienda constitucional y volvernos a reunir para hallar el consenso en los puntos de discrepancia. Esta es toda la verdad y nos ha sorprendido que tanto el PNV como el PSOE digan que en Madrid se pactó el régimen de mayoría simple. Poner un ultimátum al Consejo Parlamentario de Navarra, acerca de los puntos que se prefirió omitir en Madrid, es una actitud política carente de toda lógica. En mi opinión, hay un problema de amor propio al haber tenido que admitir el referéndum que hasta hace unos días era rechazado por ambos partidos políticos. Me consta que militantes de estos partidos, han reprochado por ello a sus dirigentes. De ahí que traten de evitar su propia responsabilidad exigiendo aquello que saben perfectamente que no fue comprometido. Que no se diga que hemos dado una interpretación errónea a los acuerdos de Madrid, al afirmar que en ellos no se concretó el sistema de mayorías, porque ello es muy poco ético. Estamos dispuestos a estudiar en profundidad dentro del Consejo Parlamentario de Navarra el contenido de la enmienda constitucional, pero eso ha de hacerse sin presiones ni ultimátums, porque en tal caso, podemos tener la tentación de no prestarnos a un diálogo que, por parte de nuestros interlocutores, pretende ser una imposición. No figura ningún régimen de especificación porque no se consideró conveniente, dado que podía haber opiniones contradictorias y ello dificultaría el consenso. Nosotros advertimos que en nuestra opinión debiera establecerse una mayoría cualificada y el PSOE dijo ser partidario de la mayoría simple. Se prefirió al final no hacer alusión al tema. Con esto no quiero decir que nosotros seamos partidarios de la mayoría cualificada".

79 PSOE-PNV propusieron la siguiente fórmula: "De acuerdo con su régimen foral, en Navarra, en sustitución de lo que establece el art. 129, la iniciativa autonómica corresponderá al órgano foral competente, cuya decisión favorable deberá ser ratificada por la mayoría simple de los votos válidamente emitidos por el pueblo navarro en referéndum convocado al efecto".

La propuesta de UCD decía así:

"1.- En congruencia con su régimen de autonomía foral establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, se reconoce a Navarra el carácter de territorio autónomo.

2.- Mediante acuerdo entre la Diputación Foral de Navarra y la Comisión Constitucional, sometido a referéndum del pueblo navarro y ratificado por las Cortes españolas conforme a lo que dispongan los números 3 y 4 del artículo 131, podrán introducirse las modificaciones que procedan en la Ley Paccionada de 1841 en orden al reconocimiento y atribución a los órganos forales de aquellas funciones y competencias que no siendo actualmente ejercidas por los referidos órganos puedan ser transferidas por el Estado a los territorios autónomos.

3.- No obstante su carácter de territorio autónomo, Navarra podrá integrarse en otros territorios autónomos constituidos al amparo de la Constitución, con arreglo al siguiente procedimiento:

a) Acuerdo del órgano foral competente, adoptado por mayoría de dos tercios de sus miembros.

b) Ratificación de dicho acuerdo, en el caso de que sea favorable, mediante referéndum por mayoría de los votos válidamente emitidos de la población navarra.

4.- No podrá efectuarse más de un referéndum por cada legislatura del órgano foral competente.

5. El mismo procedimiento del apartado 3º será de aplicación para que Navarra pueda recuperar su primitiva condición de territorio autónomo.

preautonomía vasca se incorporarse a la Constitución. Aunque el objetivo principal de la UCD de Navarra quedaría plasmado en ella, el cierre de filas de nacionalistas y socialistas impidió que la tesis centrista sobre el establecimiento de un quórum reforzado en el hipotético referéndum saliera adelante.

En esta ocasión, la UCD navarra hubo de hacer frente a las presiones de la derecha conservadora que llegó a calificar como contrafuero la marginación de la Diputación Foral, a pesar de que en el segundo Real Decreto-Ley se respetaba su legitimación para pactar con el Estado la determinación del “órgano foral permanente” y los requisitos del referéndum de ratificación de la decisión de dicho órgano sobre la incorporación al Consejo General Vasco si así se acordaba por aquél<sup>80</sup>.

Sin embargo, la Diputación Foral no llegó a acordar la declaración de contrafuero. El 5 de enero de 1978, el titular de la Asesoría Jurídica Central, Raimundo Aldea, emitió un informe en el que concluía que lo prudente era llevar a cabo conversaciones preliminares con el Gobierno antes de tomar una postura definitiva. El 11 de enero de 1978, en una sesión extraordinaria se optó por esta solución pragmática<sup>81</sup>. El 17 de enero, la Diputación fue recibida en audiencia por el rey Don Juan Carlos<sup>82</sup> y a su regreso a Pamplona remitió un telegrama al presidente Suárez solicitando la apertura de conversaciones preliminares.

---

80 Hubo una voz autorizada que rechazó la calificación de contrafuero. En un artículo titulado “Los Decretos”, el director de *Diario de Navarra*, José Javier Uranga señaló que “frente a los que afirman o sospechan o intuyen el contrafuero, yo les diría que no creo exista (a pesar de mi viudedad jurídica) por precedentes y sentido común... Creo que se ha dado, a través de los decretos, un legítimo protagonismo a nuestra Diputación. Teóricamente se le convoca a un pacto –que es la fórmula navarra esencial- y en teoría se le da libertad hasta para no entrar en negociaciones, para no aceptar el evite. ¿Dónde está el contrafuero? En la práctica, partidos que negaban no ya su representatividad sino su legalidad –PSOE, PNV- la han reforzado al reconocerla como única institución decisoria, plena de poderes. No pienso que el logro de nuestros parlamentarios sea para echar las campanas al vuelo foral, pero sí para congratularnos moderadamente porque se ha reparado el contrafuero virtual y se ha deshecho el entuerto Clavero-parlamentarios vascos”. Uranga censuraba el proyecto de reintegración foral que la Diputación había acordado someter a la consideración del Consejo Foral: “La protagonista ahora es la Diputación. Y de ella la responsabilidad y la seriedad. Y digo seriedad porque me parece una tomadura de pelo al Consejo Foral, que más o menos quiere representar a Navarra, el planteamiento de la reintegración foral que le va a plantear. Algo grotesco e inadmisibile, porque los cuatro señores que mandan en el salón de sesiones del Palacio Foral saben perfectamente que la reintegración no consiste en librar a los navarros del servicio militar, ni poner aduanas, ni en resucitar un Virrey y unas Cortes por estamentos. Lo que allí se va a leer no son las consecuencias de la reintegración foral, sino una mofa a los consejeros y a los navarros”. (*Diario de Navarra*, 6 de enero de 1978.)

81 No hay que olvidar que la Diputación había sufrido un varapalo en el propio Consejo Foral, cuya Comisión Permanente, reunida el 9 de enero de 1978, declaró inviable la aspiración de reintegración foral plena con el alcance y consecuencias que se derivaban de la propuesta formulada por la enero de 1978 después de dos años de estudio, que pretendía la vuelta de Navarra al Antiguo Régimen anterior a la Ley Paccionada de 1841.

---

82 Previamente, el 12 de enero de 1978, el rey había recibido en el Palacio de la Zarzuela a los seis diputados y senadores navarros de UCD. A la salida, el secretario regional de UCD, Jaime Ignacio del Burgo, declaró en rueda de prensa que “le hemos expuesto [a Don Juan Carlos] los proyectos de la UCD de Navarra, que creemos coinciden con los de la mayoría del pueblo navarro. Le hemos expuesto nuestras inquietudes y hemos cambiado impresiones sobre el tema. Su Majestad tiene un perfecto conocimiento de nuestros problemas, por lo que realmente podemos decir que salimos satisfechos”. (*La Voz de España*, 13 de enero de 1978.)