

IX

EL FIN DE LA CUESTION FORAL EN NAVARRA: EL AMEJORAMIENTO DEL FUERO

Las primeras elecciones forales democráticas

Las primeras elecciones para la renovación democrática de las instituciones forales de Navarra, tras la aprobación de la Constitución española, tuvieron lugar el 3 de abril de 1979 y su celebración se acomodó a lo dispuesto en el Real Decreto Paccionado de 25 de enero del mismo año.

Conviene aclarar que no todas las formaciones políticas presentaron candidaturas en las seis circunscripciones electorales (Ciudad de Pamplona, resto de Merindad de Pamplona, Merindad de Tudela, Merindad de Estella, Merindad de Olite y Merindad de Sangüesa). Lo hicieron UCD, PSOE, UPN, PC y el Partido Carlista. En la Merindad de Pamplona (sin la capital), además de los cinco partidos referidos, se presentaron ANIZ, PTE, Nacionalistas Vascos y Herri Batasuna; en la de Tudela, UNAI y ANAI (EMK-OIC); en la de Estella, UNAI y Agrupación Popular “Tierra Estella”; en la de Olite, UNAI y Agrupación Electoral Popular; y en la de Sangüesa, UNAI, la Agrupación Electoral “Orhy Mendi” e “Independientes Forales de Navarra”¹. Al cierre del plazo de presentación de candidaturas, que finalizó el 16 de febrero de 1979, el número total de las presentadas en toda Navarra ascendía a 50, con un total de 700 candidatos². Los 70 escaños en liza se distribuían de la siguiente manera: 18 Pamplona Capital; 13 Pamplona resto Merindad; 11 Tudela; 10 Estella; 9 Olite; 9 Sangüesa.

1 ANIZ (Asamblea Navarra de Izquierdas); PTE (Partido de los Trabajadores); ANAI (EMK-OIC) (Agrupación Navarra de Ayuntamientos de Izquierdas), integrada por Euskadiko Mugimendu Komunista-EMK y Organización de Izquierda Comunista-OIC; AGRUPACIÓN POPULAR “TIERRA ESTELLA”, AGRUPACION ELECTORAL POPULAR de Olite-Tafalla y AGRUPACION ELECTORAL “ORHY MENDI” (HB, EE, EMK e independientes). La candidatura INDEPENDIENTES FORALES DE NAVARRA de Sangüesa, estaba formada por independientes agrupados en torno al ex diputado foral Jesús Ezponda Garaicoechea.

2 He aquí las candidaturas proclamadas por las Juntas electorales de zona reseñadas por orden de presentación: *Pamplona Capital* se presentaron 9 candidaturas (UCD, PCE, Partido Carlista, PSOE, Ayuntamientos Navarros de Izquierda (ANAI), Partido de los Trabajadores (PTE), Herri Batasuna, UPN, UNAI; 10 en *Pamplona resto de Merindad*: PCE, PSOE, UCD, PTE, UPN, Liga Comunista Revolucionaria (LKI), ANAI, Herri Batasuna, UNAI, Partido Carlista; 7 en *la Merindad de Estella* (UCD, UPN, PCE, Partido Carlista, UNAI, PSOE, Agrupación Electoral Tierra Estella); 8 en la Merindad de Tudela (PCE, PSOE, UCD, UNAI, UPN, PTE, ANAI y Partido Carlista; 7 en la *Merindad de Olite* (PCE, UPN, UCD, Partido Carlista, Agrupación Electoral Popular, PSOE y UNAI; y 9 en la *Merindad de Sangüesa* (PCE, Partido Carlista, PSOE, UCD, UPN, ANAI, Independientes Forales Navarros, UNAI y Agrupación Electoral Orhy Mendi. (*Diario de Navarra*, 17 de febrero de 1979.)

UCD de Navarra utilizó en su propaganda el lema “*Apuesta por Navarra*”, que reforzaba con la siguiente frase: “Porque ahora se trata de Navarra es más necesaria que nunca la fuerza de la mayoría”. La opción del PSOE fue “*Para construir una nueva Navarra*”. La de UPN “*Ahora se trata de Navarra*”. Nacionalistas Vascos (PNV y Euskadiko Ezkerra), “*Tu ayuda es decisiva*”. El Partido Carlista “*Valentía y honradez al servicio de Navarra*”. Unión Navarra de Izquierdas (Partido de los Trabajadores, Organización de los Trabajadores y Unión Navarra de Izquierdas), “*Unión hace tu fuerza*”. Los periódicos locales no publicaron propaganda electoral de HB. Como puede verse, los lemas electorales³ no eran reveladores de su postura en relación con los grandes asuntos que estaban en el debate político: el contencioso Navarra-Euzkadi, el futuro institucional y el fortalecimiento del Fuero. Resulta imprescindible acudir a los programas electorales y a las respuestas que todas las formaciones políticas dieron a los medios de comunicación sobre ambas cuestiones. De todo ello se desprende que la práctica totalidad de los partidos defendían la definitiva institucionalización de los organismos forales de acuerdo con los principios de una democracia parlamentaria, es decir, con un Parlamento elegido por sufragio universal, dotado de plena potestad normativa, y una Diputación nombrada y fiscalizada por la Cámara foral.

UCD se apresuró a presentar su “programa foral”, en el que expresaba con rotunda claridad su oposición a la integración en Euzkadi y su propósito de negociar con el Estado el mejoramiento del Fuero⁴. Por su parte, UPN, en su primer pronunciamiento electoral abogaba por un perfeccionamiento progresivo del régimen

3 No han cambiado mucho desde entonces.

4 El Programa foral de UCD comenzaba con este pronunciamiento: “Navarra, *comunidad foral* plena y autónoma, está indisolublemente unida a la *nación española*. La foralidad exige que las funciones autonómicas sean ejercidas en Navarra por organismos específicamente navarros. En consecuencia, por respeto estricto a nuestra foralidad originaria, UCD considera que no debe existir ningún *poder intermedio* entre Navarra y el Estado, porque ello significaría la pérdida de nuestra personalidad política y una merma para nuestra autonomía foral. / Por todo ello, UCD *rechazará* en el Parlamento Foral cualquier propuesta que pueda formularse para la *integración de Navarra en Euzkadi* o en cualquier otra comunidad de Navarra, y llevará a cabo una política tendente a robustecer *la personalidad de Navarra*, el derecho del pueblo navarro a conservar su identidad y a mantener –mejorándolo– el secular *régimen foral* privativo”. En cuanto a las instituciones forales los centristas manifestaban que “el Pacto que se negocie con el Estado, a tenor de lo dispuesto en el Real Decreto de 26 de enero de 1979, deberá continuar inspirado en el principio de separación de poderes, de forma que el Parlamento sea el órgano de carácter legislativo y la Diputación asuma las funciones de gobierno y administración de Navarra, bajo el control y fiscalización del Parlamento Foral”. Asimismo, “UCD imprimirá la máxima celeridad a las conversaciones con el Gobierno para lograr la asunción de competencias que hoy ejerce el Estado en Navarra y que no son inherentes a la unidad constitucional”. (*Diario de Navarra*, 14 de marzo de 1979.)

foral, mediante pacto con el Estado, aunque también expresó su rechazo al referéndum⁵.

La sorpresa la dio PSOE⁶, que prefirió eludir la cuestión anunciando que los socialistas en los próximos cuatro años no propondrían el referéndum previsto en la disposición transitoria cuarta, pues lo prioritario era fortalecer la autonomía foral de Navarra. La misma postura asumiría el Partido Carlista⁷.

Herri Batasuna expuso sin reserva alguna su convicción de que Navarra no sólo formaba parte inseparable de Euskal Herria, sino que ésta como comunidad política, bajo la denominación de Euskadi, era la heredera histórica del Reyno de Navarra, único estado vasco independiente y soberano anteriormente existente. En consecuencia, la coalición aberzale abogaba por la autonomía de Navarra frente al Estado, sin límites, por lo que toda institucionalización democrática había de partir por la derogación de

5 Al término de la campaña electoral, el presidente de UPN, Javier Gómara, candidato número uno por la Ciudad de Pamplona, declaró: “De ninguna manera propondré la integración de Navarra en Euskadi. Navarra es Navarra, creo que con esto digo todo. Navarra es una Región Foral de España. De lo dicho se deduce claramente que si esa propuesta de integración surgiera en el Parlamento Foral votaré que no”. (*Diario de Navarra*, 31 de marzo de 1979.)

6 “Plantear un referéndum en las presentes circunstancias sólo podría conducirnos a la división y el enfrentamiento. Por eso, para que Navarra pueda constituirse a sí misma los socialistas llamamos al diálogo y a la razón entre todos los grupos políticos y pedimos que ninguno proponga un referéndum en los próximos cuatro años, a fin de que entre todos podamos hacer de Navarra la primera comunidad autónoma de España, con un Parlamento y un gobierno propios y con una administración que permita presentarla ante el conjunto de los demás pueblos de España como la comunidad política que en el sentido constitucional está más desarrollada. (...) Si después de los cuatro años de periodo constituyente y previo acuerdo de las fuerzas políticas más representativas de Navarra se llega a una posición común en torno a los vínculos de cooperación que puedan mantenerse con el País Vasco, ese sería el momento en que, sin renunciar al régimen foral de Navarra esta colaboración podría entonces ser planteada”. (Declaraciones de Gabriel Urralburu a *Diario de Navarra*, 16 de marzo de 1979.)

7 “En estos momentos el Partido Carlista se opondrá rotundamente a la celebración de un referéndum en Navarra para decidir su integración en Euskadi, porque creemos que va a ser dividir más a los navarros, sin poder analizar serenamente las ventajas e inconvenientes de esta integración. (...) Primero tenemos que construir Navarra a nuestra manera y como nosotros queramos, y una vez realizada esta construcción con la formación de los concejos, ayuntamientos y Parlamento Foral sabremos cuál va a ser la concreción de nuestra personalidad y nuestros fueros”. (Declaraciones de Juan Pedro Arraiza, primer candidato del Partido Carlista a las elecciones al Parlamento Foral, en el acto de presentación de la candidatura. *El Pensamiento Navarro*, 16 de marzo de 1979.) Hay que resaltar que en el tradicional acto del Vía Crucis de Montejurra, celebrado el 8 de mayo de 1978, el presidente del partido, Carlos Hugo de Borbón-Parma, proclamó que “Navarra es Euskadi”, con gran escándalo para la mayoría de los antiguos carlistas que ya habían comenzado a abandonar el carlismo cuando el heredero de Don Javier de Borbón, sobrino de Alfonso Carlos I, proclamó su identificación con el socialismo autogestionario inspirado en la Yugoslavia del dictador comunista Tito y se adhirió a la Junta Democrática impulsada por el comunista Santiago Carrillo para promover la ruptura democrática con el régimen franquista. En las elecciones del 3 de abril de 1979 el Partido Carlista conseguiría 1 escaño. Se da la circunstancia de que Federico Tajadura, que había desempeñado la secretaria general del partido hasta 1978, ingresó en el Partido Socialista y resultó elegido parlamentario foral por Pamplona Capital. Otros destacados carlistas habían engrosado anteriormente las filas de UCD (este fue el caso de José Gabriel Sarasa e Ignacio Astráin) y también personas de origen carlista acabarían integrándose tanto en UPN como en partidos aberzales.

las leyes de 1841 y 1839 y la devolución de la soberanía de Navarra, aplastada por las bayonetas del Ejército español, negadas por las citadas leyes y renegada por la Constitución española de 1978. Para lograr todo ello, resultaba imprescindible proceder a la reintegración foral plena y la total democratización de las instituciones forales en el marco de un “proceso constituyente abierto”, acometido por el futuro Parlamento sin tener en cuenta los condicionantes impuestos en el Real Decreto de 26 de enero de 1979⁸.

Los Nacionalistas Vascos se mostraron claramente partidarios de la integración en Euzkadi, aunque en su propaganda electoral en

8 “Toda institucionalización auténticamente democrática de nuestras instituciones forales debe de partir de la “plena reintegración foral” lo que implicaría la derogación de las leyes de 1841 y 1839, la devolución del status soberano de Navarra anterior al 25 de octubre de 1839. / El R.D. del 26 de enero (de 1979) es inasumible para Herri Batasuna porque somete nuestras instituciones forales al marco de la Constitución española de 1978, rechazada por el pueblo vasco, así como a las leyes de 1841 y 1839 negando por lo tanto la reintegración foral plena e incluso arrebatando a Navarra competencias que como la autonomía fiscal le reconocía la propia ley de 1841. El R.D. del 26 de enero (de 1979) es inasumible para Herri Batasuna porque somete nuestras instituciones forales al marco de la Constitución española de 1978, rechazada por el pueblo vasco, así como a las leyes de 1841 y 1839 negando por lo tanto la reintegración foral plena e incluso arrebatando a Navarra competencias que como la autonomía fiscal le reconocía la propia ley de 1841. Además, el R.D.:

a) Ha tenido una elaboración antidemocrática, entre los franquistas del Ministerio del Interior y los de la actual Diputación Foral de Navarra, con el mismo contenido de “falso pacto” que tuvo la elaboración de la ley de 1841 que fue también “cocinada” entre los liberales antiforales de Madrid y sus mandados los caciques liberales de Pamplona; con el agravante esta vez de que todos los partidos democráticos de Navarra habían dejado oír su voz con críticas y sus propuestas que no han sido tenidas en cuenta para nada.

b) Coloca de facto a la Diputación sobre el Parlamento Foral concentrado en aquella tanto el poder legislativo como el ejecutivo y atribuyéndole directa o indirectamente todo tipo de iniciativas y competencias que le hacen prácticamente omnipotente.

c) Establece unos sistemas de elección y composición no democráticos de los órganos forales entre los que destaca el hecho de que el voto de un ciudadano de Pamplona valga la mitad del de un ciudadano de otras circunscripciones electorales lo que supone una escandalosa discriminación para Pamplona.

d) Porque todo el R.D. está pensado en términos de creación de un poder satélite centralista alrededor de una Diputación muy reducida destinado a oponerse con toda clase de medios y recursos a la unificación política de Euskal Herria.

La única salida a esta situación es precisamente que el Parlamento Foral que surja de las elecciones del 3-A tenga un carácter “constituyente abierto” sobre el cual no pesen los condicionantes arriba citados y pueda acometer con plena libertad desde la reintegración foral plena hasta la total revisión del RAMN [Reglamento de Administración Municipal de Navarra], pasando por la definición de unas normas democráticas para la elección, composición y funciones del propio Parlamento y de la Diputación forales. (*Diario de Navarra*, 31 de marzo de 1979.)

Diario de Navarra no harían ninguna mención expresa a este asunto ni tampoco hicieron ninguna alusión a la reintegración foral⁹.

El conglomerado de candidaturas constituidas en torno a Unión Navarra de Izquierdas expresó su decisión de votar “sí” en el Parlamento para permitir que se celebre el referéndum, dejando bien sentado que su postura era favorable a la integración en Euskadi¹⁰.

Las Agrupaciones Independientes de Merindad se situaban en la órbita de Herri Batasuna. Sin embargo, Jesús Bueno Asín número uno de la Agrupación Orhy Mendi (Merindad de Sangüesa), candidato independiente, se apartó de la declaración de HB, al defender la “reintegración foral plena” pero sin proponer la integración de Navarra en Euskadi¹¹.

Finalmente, Independientes Forales Navarros (Merindad de Sangüesa), candidatura promovida por el ex diputado foral Jesús Ezponda Garaicoechea, que encabezaba la lista no hizo ningún pronunciamiento sobre el referéndum pero sí por la “reintegración foral máxima”¹².

9 “Tu ayuda es decisiva para que nuestro Parlamento Foral, sea el auténtico órgano representativo y democrático de Navarra. Libre para legislar y sin dependencias centralistas. (...) Para que no nos vendan a nadie y vayamos con quienes puedan hacer prosperar nuestra *provincia*” (*Diario de Navarra*, 30 de marzo de 1979). Es significativo que los nacionalistas calificaran a Navarra como “provincia”. En unas declaraciones de Carlos Garaicoechea a su regreso de un viaje a Venezuela, el líder del PNV expresó su malestar por la postura anunciada por el PSOE y el Partido Carlista de oposición a que se convocara el referéndum en los cuatro años de duración de la legislatura. A su juicio, ambos partidos “están manteniendo una postura más bien ambigua para descomprometerse en un momento electoral en el que este tema a veces objeto de reacciones viscerales por parte de este electorado, bien a favor o bien en contra. Pienso que esta ambigüedad la mantienen para no perder posibles votos de sectores anti-Euskadi, pero yo tengo la confianza en que estos partidos tendrán a pesar de esta ligereza electoralista la misma coherencia con sus planteamientos en los últimos tiempos como para que una vez en el Parlamento Foral no los traicionen”. (*El Pensamiento Navarro*, 16 de marzo de 1979.) Por su parte, Manuel de Irujo declaró que su partido acataría el resultado del posible referéndum, caso de llevarse a cabo, si bien añadió que “eso no impide el que continúen los problemas planteados y ese planteamiento exija el seguir atendido su solución. Los navarros somos los viejos vascones de la historia. Nuestra lengua originaria, con la que está compuesta nuestra vieja toponimia y patronimia, es el idioma vasco, que constituye el tesoro más relevante de nuestra herencia multiseccular. Nuestros intereses económicos y sociales aconsejan cada día con mayor pujanza la asociación en *Laurak-Bat* [cuatro en uno] con los centros de consumo de nuestra producción agraria. Todo ello quiere decir que, aceptando la aplicación de la Ley, es preciso seguir adelante con el esfuerzo necesario para resolver los problemas planteados” (*Hoja del Lunes* de Pamplona, 2 de abril de 1979.)

10 “La plena democratización de nuestras instituciones y la ampliación de nuestras competencias forales pueden encontrar mayores posibilidades en el marco autonómico vasco, creándose una zona de desarrollo equilibrado y complementario que redundará en nuestro beneficio. La historia entendida como algo dinámico ha ido configurando un marco de desarrollo que concretamente en el proceso de industrialización ha marcado claramente una complementariedad global de nuestra economía con Guipúzcoa, Vizcaya y Álava, además de poseer otro tipo de identidades con las citadas provincias que no entramos aquí a valorar. UNAI votará SI en el Parlamento Foral para permitir que sean los navarros los que en un referéndum, expresen democráticamente su decisión. Aunque UNAI es partidaria de la integración de Navarra en Euskadi, porque la consideramos beneficiosa para Navarra, sea cual sea el resultado del referéndum, aceptaremos el mismo, defendiendo la unidad de todos los navarros; trataremos de que este tema no sirva para enfrentar y dividir al pueblo navarro, cosa que algunos buscan interesadamente”. (Declaraciones de Miguel Portillo, en *Diario de Navarra*, 25 de marzo de 1979.)

La UCD, que acababa de obtener en las elecciones generales un rotundo éxito electoral, confiaba conseguir la mayoría necesaria para controlar la Diputación Foral. De confirmarse los resultados obtenidos, podría obtener seis de los siete diputados forales. El séptimo correspondería al PSOE en la Merindad de Tudela. Pero la irrupción de UPN hacía peligrar esa mayoría. El partido regionalista había logrado un éxito indiscutible en las elecciones generales, en las que Jesús Aizpún había sido elegido diputado, arrebatando un escaño al PSOE. También HB había demostrado su fuerza electoral, pues a punto estuvo de obtener el quinto diputado al Congreso.

En plena campaña electoral se produjeron dos acontecimientos muy negativos para UCD. Uno fue el aprovechamiento político por parte de UPN de la investidura de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno. Aizpún, en su condición de representante en el Congreso de UPN, fue llamado a consultas por el rey Juan Carlos en la ronda que llevó a cabo entre los líderes políticos antes de ejercer la facultad de presentar un candidato a la presidencia del Gobierno. Según informó el propio Aizpún, tuvo la oportunidad de exponer al monarca el pensamiento de UPN tanto sobre la situación de Navarra como sobre el terrorismo de ETA¹³. En la sesión de investidura, Aizpún pronunció un discurso centrado en la defensa de la identidad de Navarra, que tuvo gran eco en los medios de comunicación navarros¹⁴. Y no sólo eso, sino que dio su voto a Adolfo Suárez en la votación que le llevó por segunda vez a la presidencia del Gobierno, a pesar de que al

11 "Más que un "desarrollo de la actual autonomía foral" reivindicaremos una reintegración foral plena, esto es, la recuperación de los Fueros de Navarra. (...) No propondremos la 'integración de Navarra en Euskadi' Porque entendemos que Navarra es parte integrante del pueblo vasco. Navarra, cuna y origen de Vasconia, es vasca. En este sentido, pensamos que instituciones que actualmente tenemos con las Vascongadas (como son la Federación Vasco-Navarra de Cámaras de Ahorro; Cámara de Comercio e Industria Vasco-Navarra; Academia de la Lengua Vasca...) e incluso crear otras instituciones comunes, como un Consejo General Vasco, potenciando nuestra personalidad y autonomía". (*Diario de Navarra*, 25 de marzo de 1979.)

12 "...aunque sean santones del Fuero, deben de saber que el Fuero es para todos. El propio Parlamento, sin la representación de todo el pueblo navarro no tiene razón de existir. Y Navarra EXISTE CON SU IDENTIDAD Y PERSONALIDAD HISTORICA. Y además es pórtico de Europa con sus 148 kilómetros y ocho puestos aduaneros. Por ello defiendo el Fuero, la Reintegración Foral máxima, y sobre todo UN PLAN DE URGENCIA SOCIAL Y ECONOMICO URGENTÍSIMO QUE SUPONE MILES DE PUESTOS DE TRABAJO." Terminaba pidiendo el voto: "TODO POR Y PARA NAVARRA FORAL CON OPTIMISMO Y FE EN ELLA". (*Diario de Navarra*, 29 de marzo de 1979). "REINTEGRACIÓN FORAL PLENA: Recuperación de lo que tuvimos y lo que hemos perdido o dejado". (*Diario de Navarra*, 1 de abril de 1979.)

13 *Diario de Navarra* titulaba en primera el 28 de marzo de 1979: "Jesús Aizpún, 35 minutos con el Rey". "He puesto sobre la mesa el tema de Navarra con toda su problemática".

abandonar la UCD le acusó de haber “vendido” a Navarra¹⁵. Todo lo anterior le permitió alardear de que UPN era el único partido “sólo navarro” capaz de ser un eficaz interlocutor con el partido gobernante.

El otro tropiezo de UCD de Navarra fueron las informaciones periodísticas que apuntaban a que Jaime Ignacio del Burgo podía no ser el candidato a presidir la Diputación Foral, a pesar de que esto se daba por sentado y así se desprendía de la propaganda electoral del partido centrista. El 24 de marzo de 1979, *Diario de Navarra* publicaba una crónica de su corresponsal en Madrid, en la que se hacía eco de los rumores recogidos en los pasillos del Congreso en el sentido de que Adolfo Suárez se inclinaba por Angel Lasunción, candidato número uno por la Merindad de Tudela, para la presidencia de la Diputación Foral. Asimismo, se apuntaba “como solución de compromiso” a Juan Manuel Arza, ex diputado foral, que encabezaba la lista de UCD por la Merindad de Estella¹⁶. Ha de advertirse que por aquel entonces ya había dado comienzo a una lucha soterrada, más tarde abierta, entre “conservadores” y “progresistas” en el partido centrista.

UPN aprovechó la oportunidad para referirse a las disensiones internas en el seno de UCD y demostrar que los centristas navarros eran sucursalistas y estaban sujetos a la disciplina de su partido, por lo que resultaba improcedente que en las negociaciones que habrían de producirse tras la constitución del Parlamento Foral se sentaran a ambos lados de la mesa miembros del mismo partido, que en el caso de los navarros estarían sujetos a las directrices gubernamentales¹⁷.

Para atajar los daños electorales que una disensión interna podía provocar, UCD de Navarra emitió un comunicado que se hizo público el 27 de marzo en el que se desmentía que Adolfo Suárez preconizara candidato alguno. El nombre del candidato a la

14 El discurso fue publicado íntegramente en *El Pensamiento Navarro* el 1 de abril de 1979 y fue profusamente difundido por UPN.

15 Votaron a favor del presidente centrista 183 diputados (UCD, Coalición Democrática, Partido Socialista Andaluz, Jesús Aizpún (UPN), Hipólito Gómez de las Rocas (Partido Aragonés Regionalista). En contra se registraron 149 (PSOE, PC, PNV, Esquerra Republicana y el diputado de Fuerza Nueva, Blas Piñar. Hubo 8 abstenciones, pertenecientes todas ellas a los diputados de la Minoría Catalana. Aizpún negoció su voto en la investidura con el portavoz centrista José Pedro Pérez Llorca, que ocuparía en el nuevo gobierno la cartera de Presidencia.

16 “...se comentaba ayer en los pasillos que el Sr. Lasunción, uno de los nuevos diputados centristas por Navarra y candidato foral por la merindad de Tudela, parece contar con el apoyo de altos dirigentes del partido. Ayer por la mañana recibió un efusivo saludo por parte del Presidente Suárez. También se hablaba del exdiputado foral Sr. Arza, candidato de UCD por la Merindad de Estella”. (*Diario de Navarra*, 23 de marzo de 1979.)

presidencia se decidiría después de las elecciones, si había lugar a ello en función del resultado electoral¹⁸. Como prueba de la inexistencia de discrepancia alguna, el aludido Angel Lasunción y Javier Moscoso presentaron al día siguiente en Pamplona un libro de Jaime Ignacio del Burgo, que resumía su pensamiento y actuación en la legislatura constituyente¹⁹. Del Burgo aprovechó la oportunidad para resaltar la magna labor de la UCD de Navarra gracias a pertenecer al partido del Gobierno, saliendo así al paso de las acusaciones de “sucursalismo” por parte de UPN²⁰.

El resultado de las elecciones: 37/33

17 “Resulta altamente preocupante para Navarra –declaró el presidente de UPN Javier Gómara–, el que se considere y se proponga como ventajoso que la representación del partido mayoritario, del gobierno en suma, en el ámbito nacional, controle también el Parlamento Foral. (...) El Fuero es libertad y la división de poderes es indispensable para la libertad. Pero esa libertad se menoscaba cuando no existe la independencia total entre la representación de dos partes negociadoras. Con todo respeto a la opinión contraria, pero con toda firmeza, tenemos que decir bien claro: No es bueno para Navarra que la misma mayoría gobierne la nación española y rija los destinos de Navarra a través del Parlamento Foral. Con la fuerza de la mayoría en ambas partes se llega al consenso. ¿Pero cuál es el fruto de ese consenso? Ya lo hemos visto en otros aspectos”. (*Diario de Navarra*, 25 de marzo de 1979.) Este argumento no deja de ser una falacia. Navarra es España y por lo tanto los navarros tienen derecho a participar en la gobernación de la nación de acuerdo y a unirse para ello con el resto de los españoles que sustenten la misma ideología. Los partidos tienen –o deben tener– un funcionamiento democrático y, en modo alguno, podrían imponer disciplina de voto a sus representantes en las instituciones autonómicas y locales cuando se trata de defender sus intereses legítimos. Por otra parte, la actuación de los diputados y senadores de UCD durante el proceso constituyente demuestra que supieron armonizar su pertenencia a un partido nacional con una extraordinaria firmeza en la defensa de sus postulados como navarros. Más aún, gracias a formar parte de los órganos de dirección del partido nacional, esa expresión de firmeza pudo manifestarse allí donde se tomaban las decisiones con mucha más eficacia que el más brillante de los discursos parlamentarios.

18 El comunicado decía así: “1º. El Presidente de UCD, Adolfo Suárez, respeta absolutamente la autonomía de los órganos de gobierno del partido en Navarra, por lo que procede desmentir las noticias difundidas de que tanto él como algunos otros altos mandos de UCD preconizan a un determinado candidato a la Presidencia de la Diputación. / 2º. El nombre del candidato de UCD de Navarra a la presidencia de la Diputación Foral será hecho público tras el resultado de las elecciones, por lo que resulta prematuro efectuar ninguna proclamación previa que podría considerarse y, con razón, como un triunfalismo pretencioso, por cuando es el pueblo navarro el que ha de decidir primero con sus votos el próximo 3 de abril quiénes han de componer la futura Diputación Foral y, en consecuencia, estar en condiciones de ser electores y elegibles del Presidente”. (*Diario de Navarra*, 27 de marzo de 1979.)

19 Javier Mocosco, recién elegido diputado al Congreso y que en el nuevo Gobierno de UCD desempeñaría el cargo de secretario general de Relaciones con las Cortes, y Angel Lasunción, el candidato supuestamente preferido por la cúpula de la UCD nacional, intervinieron en el acto de presentación del libro “*Navarra es Navarra*” (Pamplona, 1979). Lasunción dijo entre otras cosas: “El libro de Jaime Ignacio se inicia con unas partes de la conferencia pronunciada en el Colegio Mayor Larraona en febrero del 76. Eran los tiempos en que en Navarra sólo había dos posiciones: la rupturista y la inmovilista. En aquel callejón sin salida para la inmensa mayoría del pueblo navarro, Jaime Ignacio del Burgo tomó la bandera del Fuero, un Fuero que tenía que ser devuelto al Pueblo porque, en definitiva, el Fuero era de todos”. (...) Hay una acusación permanente de sus adversarios a Jaime Ignacio del Burgo, una acusación que no es cierta. Su antivasquismo inexistente, ya que él ha repetido continuamente que quien es antivasco es antinavarro. Pero quiero leerles a ustedes, como final, unas palabras pronunciadas por Del Burgo ante el Senado. Son las siguientes: ‘En el seno de las instituciones forales democráticas propiciaremos soluciones políticas para afrontar el futuro con esperanza; un futuro en el que Navarra y Vasconia, como partes integrantes y recíprocamente respetuosas de la gran nación española, se fundan con los demás pueblos de España en la libertad y la solidaridad. He de decir para terminar que todos nosotros apoyamos íntegramente el texto de este libro’.

Estos fueron los resultados en las primeras elecciones forales celebradas el 3 de abril de 1979:

Unión de Centro Democrático

-Escaños: 20

-Votos: 68.040

-Porcentaje sobre votos emitidos: 26,40%

Partido Socialista Obrero Español (PSOE)

-Escaños: 15

-Votos: 48.289

-Porcentaje: 19%

Unión del Pueblo Navarro (UPN)

-Escaños: 13

-Votos: 40.764

-Porcentaje: 16,06%

20 “No sé que hubiera sido de Navarra –dijo Del Burgo– si en lugar de los seis parlamentarios de UCD, dos del PSOE y uno del PNV, estos dos partidos, hubieran sacado cuatro y dos, respectivamente. En estos momentos, Navarra sería Euzkadi y el pueblo navarro tendría la impresión de no haber hecho lo que quería hacer, de no ser lo que quería ser. (...) Se nos tiene que reconocer, por ejemplo, el haber conseguido que la mayoría de los partidos políticos que no comulgan con nosotros, hablen de la Ley Paccionada. No está muy lejano el día en que el PSOE decía que estaba trasnochada y había que hacer un Estatuto de Autonomía. Sin embargo, hoy dice que hay que actualizar la Ley Paccionada. Por otra parte, es una satisfacción para UCD que militantes de partidos situados a nuestra derecha reconozcan que Navarra va a comenzar una nueva andadura foral. Todos hablan, en suma, de hacer un Fuero al servicio de todos los navarros, que es lo que hemos venido preconizando durante años. Y todo lo ha conseguido UCD por estar cerca de donde se toman las decisiones en Madrid. Hoy no estaríamos eligiendo un Parlamento Foral si no lo hubiera logrado UCD. Quienes decían que la Ley Paccionada era intangible, se aprestan ahora a comparecer ante un Parlamento Foral para pactar de nuevo con el Estado. Y las pruebas del comportamiento de algunos están ahí. Hubo quien llegó a firmar manifiestos con los que tras un mitin gritan Gora Euzkadi o Gora ETA, todo porque el Fuero ‘estaba en peligro con la Constitución’...”

Tenemos cuatro años para demostrar que Navarra es Navarra. Si el pueblo navarro nos da su voto vamos a ilusionar a todos los navarros con Navarra, eliminado ese foso que ha existido entre la Navarra oficial y la real. La Navarra real se identificará con las instituciones forales y así trabajara de otra forma muy diferente a la actual.

Nosotros queremos lo que el pueblo navarro quiere, y de esta forma queda reflejado en mi libro: una Navarra justa, solidaria, igualitaria, sin privilegios, una Navarra de concordia y de paz. Porque los problemas han de solucionarse con el diálogo. La calle y la violencia no son nuestros procedimientos. Veo un futuro de esperanza en que Navarra vuelva a ser ejemplo para todos los pueblos de España, como lo ha sido en el pasado. Cuando todos iban siendo aniquilados por el centralismo, Navarra supo salir adelante por la tenacidad de sus hombres. Navarra es un pueblo minúsculo pero a la vez con un gran peso específico por ese ejemplo de libertad y solidaridad. Las cadenas de nuestro escudo son cadenas de solidaridad traídas por un Rey navarro que las consiguió luchando codo a codo con los Reyes de los demás pueblos de España con los que queremos seguir viviendo. Tenemos que mirar el futuro con optimismo. En ese futuro se demostrará, como dice el título de mi nuevo libro, que “Navarra es Navarra” (Archivo del autor.)

Herri Batasuna (HB)

-Escaños: 9

-Votos: 28.244

-Porcentaje: 11,12%

Amaiur (Agrupación electoral de la Merindad de Sangüesa)

-Escaños: 7

-Votos: 17.282

-Porcentaje: 6,81%

Nacionalistas Vascos (PNV-Euskadiko Ezkerra)

-Escaños: 3

-Votos: 12.845

-Porcentaje: 5,06%

Partido Carlista (EKA)

-Escaños: 1

-Votos: 12.165

-Porcentaje: 4,79%

Unión Navarra de Izquierdas (UNAI)

-Escaños: 1

-Votos: 7.419

-Porcentaje: 2,92

Agrupación de Independientes Forales Navarros

-Escaños: 1

-Votos: 3.729

-Porcentaje: 1,47%

El censo electoral lo componían 365.080 electores. Los votos emitidos fueron 258.319; en blanco 1.043; nulos 3.399; válidos 253.877²¹.

El Real Decreto Paccionado disponía que los números uno de las candidaturas que obtuvieran mayor número de votos serían elegidos diputados forales. El resultado fue el siguiente:

Pamplona-capital: Jaime Ignacio del Burgo (UCD).

Merindad de Pamplona (resto): Angel García de Dios (HB).

Merindad de Tudela: Angel Lasunción (UCD) y Jesús Malón (PSOE).

Merindad de Estella: Juan Manuel Arza (UCD).

Merindad de Olite: Pedro Sánchez de Muniáin (UCD).

Merindad de Sangüesa: Jesús Bueno Asín (Orhy Mendi)²².

21 Fuente: *Elecciones al Parlamento de Navarra*. Editado por el Gobierno de Navarra.

Constitución de la Diputación Foral y del Parlamento Foral

El 19 de abril de 1979 tuvo lugar la sesión constitutiva de la Diputación Foral, que eligió presidente a Jaime Ignacio del Burgo²³. En un breve discurso pronunciado al tomar posesión de su cargo, Del Burgo manifestó entre otras cosas:

A esta Diputación Foral le va a corresponder la responsabilidad histórica de poner en marcha las nuevas instituciones forales democráticas. Formamos parte de una institución venerable que, a lo largo de la historia de nuestro antiguo Reino, se ha caracterizado por haber sabido mantener enhiesta, aun en circunstancias difíciles, la bandera de las libertades forales.

Tarea fundamental será la de negociar con el Estado la propuesta que elabore la Diputación y apruebe el Parlamento Foral sobre ordenación definitiva de los organismos forales.

Tenemos ante nosotros otras importantes negociaciones con el Estado para lograr un mejoramiento sustancial de nuestros Fueros mediante la recuperación de competencias ejercidas hoy por la Administración del Estado²⁴.

La Diputación Foral se convirtió así en un singular gobierno de concentración forzosa, que no fue obstáculo para que desarrollase una extraordinaria labor de modernización e impulso de la Administración navarra²⁵.

El Parlamento Foral se constituyó el 23 de abril de 1979. Un pacto entre UCD y el PSOE permitió la elección como presidente del socialista Víctor Manuel Arbeloa. La aritmética parlamentaria

22 Jesús Bueno Asín pertenecía a la izquierda nacionalista, pero sin adscripción a ningún partido político. En declaraciones publicadas el 6 de abril de 1979 en *Diario de Navarra*, ya como diputado foral electo, Bueno declaró que “lo fundamental es iniciar el proceso constituyente, recuperar los fueros y actualizarlos. Para mí no será nunca un objetivo un mejoramiento de la Ley Paccionada de 1841 porque el fuero es mucho más y hay que ir a una reintegración foral plena”.

23 El 10 de abril el Comité Regional de UCD acordó por 10 votos frente a 7 designar candidato a la presidencia de la Diputación Foral a Jaime Ignacio del Burgo. Este resultado demuestra que la posibilidad de que Del Burgo no fuera presidente, propalada durante la campaña electoral, eran algo más que simples rumores. En declaraciones a *Diario de Navarra*, publicadas el 25 de abril de 1979, el diputado Pedro Pegenaute reconoció “las normales diferencias que existen” si bien “no tienen nada que ver con lo que se ha afirmado en el sentido de que existen profundas discrepancias. Ni Moscoso ni yo encabezamos el ala progresista del partido, ni Del Burgo está al frente de la línea conservadora. Hay un programa que todos hemos asumido de cara a Navarra y España. Las discrepancias se han solventado por vía democrática y hoy nos corresponde apoyar al presidente de la Diputación Foral”.

24 Archivo del autor.

25 Además de la Presidencia, UCD se reservó las carteras de Hacienda (Lasunción), Administración Municipal (Arza) y Agricultura, Ganadería y Montes (Sánchez de Muniáin); Jesús Malón (PSOE) ejerció la de Educación, Cultura y Turismo; Fomento y Ordenación del Territorio correspondió a Jesús Bueno (Amaiur) y Sanidad a Angel García de Dios (HB). Al tratarse de una Corporación, todos los asuntos habían de aprobarse bien por el pleno o bien por la Comisión Delegada.

demostraba que UCD no podía, ni siquiera con el apoyo de UPN, elevar a su candidato a la presidencia de la Cámara por lo que el presidente Del Burgo convenció a su partido, no sin reticencias de algunos, de que la mejor opción era apoyar al candidato socialista para empujar al PSOE al abandono definitivo de la idea de la integración en Euzkadi²⁶.

La votación del resto de los miembros de la Mesa llevó a la vicepresidencia primera a José Antonio Urbiola de HB, mientras la vicepresidencia segunda fue para Rafael Gurrea de UCD. Como secretarios fueron nombrados Jesús Unciti de la Agrupación Orhy Mendi, Juan María Elía de UCD, Jesús Casajús de UNAI y Balbino Bados de UPN²⁷.

El 6 de junio de 1979 tuvo lugar el debate de una “Declaración de principios sobre las tareas del Parlamento”. En él todos los grupos parlamentarios expusieron su postura sobre las principales cuestiones que debían abordarse en la legislatura. Reseñamos lo más destacado en relación con la definitiva democratización de las instituciones forales, la reintegración foral y las relaciones con el País Vasco²⁸.

El primero en intervenir fue **Joaquín Sagredo** en nombre de UCD, que reiteró las ideas fundamentales del programa foral con el que su partido había concurrido a las elecciones. UCD defendía el carácter constituyente del Parlamento para elaborar lo que podría denominarse como “Constitución interna de Navarra”, “dentro, por supuesto, del más absoluto respeto a la legalidad constitucional y foral vigente, cuyos puntos históricos de apoyo pasan por las leyes de 1839-1841 y se remontan hasta la existencia del viejo Reyno de Navarra”. El Parlamento debería ejercer la iniciativa legislativa y en cuanto a las competencias forales su partido se proponía “primar el Amejoramiento del Fuero”.

El secretario general del PSOE, **Gabriel Urralburu**, expuso a continuación los principales objetivos de su partido “en esta nueva y

26 En la primera votación, Arbeloa obtuvo 28 votos (15 del PSOE y 13 de UPN), el candidato de HB, José Antonio Urbiola, 20 (9 de la coalición aberzale más 7 de las Agrupaciones Electorales de Merindad, 3 de Nacionalistas Vascos y 1 de UNAI), los mismos que el candidato de UCD, Joaquín Sagredo, que recibió los 20 votos de su partido. Al no obtener ningún candidato mayoría absoluta (36 escaños), en la segunda votación, Arbeloa sumó 37 votos (15 de PSOE, los 20 de UCD, 1 de UNAI y 1 del Partido Carlista), Urbiola 20 (9 de HB, 3 de Nacionalistas Vascos, 7 de las Agrupaciones Electorales y 1 del parlamentario independiente Jesús Ezponda. Sorprendentemente, UPN dio 12 de sus 13 votos al candidato de UCD. El parlamentario regionalista Balbino Bados -que en 1983 sería elegido presidente del Parlamento- votó en blanco.

27 *Diario de Navarra*, 24 de abril de 1979.

28 Véase una extensa referencia de este debate en Juan Cruz ALLI: *La transición política de Navarra*, ob. cit., vol. I, p. 312-389. Nos remitimos, asimismo, al *Diario de Sesiones del Parlamento Foral* de 6 de junio de 1979.

apasionante etapa de la vida política de Navarra”. Defendió un nuevo pacto con el Estado que “nos permita poseer un régimen foral adecuado a las necesidades de la Navarra de nuestro tiempo”. A tal efecto, el Parlamento Foral sería una auténtica Cámara legislativa dotada de “plena capacidad para elaborar las leyes, normas y disposiciones generales que regulen todas las materias que sean competencia de Navarra”. La Diputación Foral debería constituir “el auténtico Gobierno de Navarra, dirigido por un Presidente elegido por el Parlamento Foral”, cuyos miembros serían elegidos por aquél. Sobre las relaciones con el País Vasco, afirmó que “estamos plenamente convencidos de que hay más cosas que nos unen que las que nos separan del resto del País Vasco”, tales como “la lengua vasca”. Y además de la historia –respetable, pero historia–, “tenemos un futuro que nos puede y nos debe unir para todo aquello que en común podamos resolver con mayor beneficio para todos”. Ahora bien, “cualquier fórmula de institucionalizar las relaciones de Navarra con las provincias vascongadas pasa por el respeto escrupuloso al régimen foral de Navarra y no por la pérdida o renuncia de poder autonómico que Navarra tenga o pueda obtener en el futuro”. Bien entendido que “no sería beneficioso, ni para Navarra ni para nadie, que antes de levantar nuestro propio edificio jurídico y político, se acometiese la tarea de delinear las relaciones, en este caso, con las provincias vascongadas. Ahora tenemos que constituir unidos la nueva Navarra, foral y democrática. Terminado este periodo constituyente, los socialistas estamos abiertos a las soluciones que entre todos podamos elaborar”. En cualquier caso, “queremos manifestar que cualquier solución sólo será válida si el pueblo navarro libremente la adopta”.

En nombre de UPN habló a continuación **Javier Gómara**. “Para nosotros –dijo– la primera gran tarea de este Parlamento [es] defender la personalidad y la singularidad de Navarra”. Abogó por “el deslinde de competencias entre Parlamento y Diputación”, para lograr una “adecuada separación de poderes”.

Por HB subió a la tribuna de oradores **Iñaki Aldecoa**. Comenzó por cuestionar la “legitimidad de este Parlamento”, reiterando los argumentos expuestos durante la campaña electoral y que constituían “más o menos” el programa de la alternativa KAS (1976), asumido por HB. El Real Decreto de 26 de enero de 1979 era fruto de la legalidad del régimen anterior, “elaborado por Martín Villa, ese conspicuo franquista que era Jefe Nacional del SEU cuando muchos de nosotros luchábamos contra él en la clandestinidad”. Pero sobre todo, el Parlamento “se inscribe en el marco de la Constitución de 1978. Constitución que atenta en varios

puntos clave a la situación establecida por la Ley No Paccionada de 1841, que al fin y al cabo reconocía a Navarra unos restos de soberanía foral en materias tan importantes como Hacienda, Orden Público, Servicio Militar, Educación, etc., etc., sobre los que la Diputación tenía competencia directa sin tener que mendigar, es decir, lo que hoy se llama negociar, su delegación o transferencia desde el Estado, como se dice y se pretende de acuerdo con esa Constitución de 1978”. La manera de legitimar al Parlamento era “sustituir esa falta de legitimidad de origen por la legitimidad de función. Por eso estamos nosotros aquí, porque creemos que a pesar del origen no democrático, no popular, no foral y no navarro de este Parlamento, todavía es posible, si queremos, el hacerlo democrático, popular, foral y navarro. Y decimos serena y claramente que, si llegado un momento, esa oportunidad preciosa que tenemos hoy de hacerla llegara a perderse y se convierte esta Cámara en una comparsa del Poder central, no perderemos ni un minuto más en ella”. Para ello, el Parlamento debía comenzar afirmando que “nosotros no reconocemos otra soberanía que la del pueblo navarro, ni otra ley que nuestro Fueros”. Habría que “exigir, como lo exigimos ahora nosotros (...) la Reintegración Foral Plena, la devolución del status soberano de Navarra anterior al 25 de octubre de 1839”. Debemos hacer saber hoy al “aspirante don Juan Carlos de Borbón y Borbón, que para ser rey de Navarra deberá antes jurar nuestros fueros y que para jurarlos tiene antes que devolvérmolos”. Sostuvo que había que proceder “a la actualización de nuestros Fueros en forma de una Constitución foral, democrática y popular para Navarra, donde se recojan tanto la composición, funciones y administración de las Instituciones forales y municipales navarras como las relaciones navarras con el Estado”.

Sobre la cuestión de Euzkadi, Aldecoa proclamó que “la territorialidad histórica de Navarra es intangible y que a Navarra le asiste el derecho a recuperar sus territorios históricos separados de la Baja Navarra, Guipúzcoa, Alava, Vizcaya, Labour, Soule, etc.”²⁹. Este pronunciamiento era una forma de soslayar la aplicación de la disposición transitoria cuarta de la Constitución.

Defendió la aplicación del “pase foral” a la Constitución de 1978, “al menos en todos aquellos puntos en los cuales dicha

29 Salvo la Baja Navarra, abandonada por el emperador Carlos V en 1530 y que perteneció al reino de Navarra durante trescientos años por donación del monarca inglés Ricardo de León a su cuñado Sancho VII el Fuerte, los territorios vasco-franceses de Labour y Soule no formaron parte de la corona navarra. En cuanto a los territorios vascongados recordemos que la dependencia de Alava a los reyes navarros fue de 79 años, la de Guipúzcoa de 94 años y la del Señorío de Vizcaya 58 años, y además de forma discontinua.

Constitución conculque o vulnere los restos de soberanía foral reconocidos por la Ley Paccionada de 1841”.

Tras estas palabras, los parlamentarios de HB abandonaron el salón de plenos mientras el Parlamento Foral no condenara “el asesinato de la joven guipuzcoana Gladys del Estal”, fallecida a consecuencia de disparos de la Guardia Civil en el curso de una manifestación antimilitarista contra el Polígono de Tiro del Ejército del Aire en las Bardenas³⁰.

Por el grupo parlamentario Amaiur intervino seguidamente el diputado foral **Jesús Bueno**. Afirmó que “el proceso constituyente ha empezado ya, y empezó con las propias elecciones”. Abogó por la reintegración foral plena porque “queremos que se reconozca de una vez por todas la personalidad del viejo Reyno de Navarra; de Navarra, no hablamos de la provincia de Navarra”, al que “un día nos quitaron los Fueros, una soberanía, y simplemente pedimos que se reconozca esos Fueros y esa soberanía”. Manifestó que “la solución de este problema político de Navarra no se encuentra en el marco de la actual Constitución española”. A la vista de la historia de las Constituciones españolas, “que se nos han ido imponiendo, alguna de ellas incluso mediante la fuerza de las armas, si se llega a afirmar lo contrario, y cuando lo oímos afirmar, nos da la sensación de que se está haciendo una especie de terrorismo”. Reconoció que había en el Parlamento grupos políticos “que no coinciden con este objetivo”, pero “sí que podemos decir con sinceridad que hemos venido a construir y sabemos que juntos podemos caminar en muchas cuestiones”.

En cuanto al Amejoramiento del Fuero, entendido “como recuperación de competencias, sí que estamos de acuerdo y somos conscientes de que ahí sí vamos a caminar juntos y estamos decididos a colaborar”, aunque no para un “simple Amejoramiento del Fuero o un simple darle barniz a esa Ley Paccionada, o mal dicho Ley Paccionada de 1841”³¹.

Advirtió que eran contrarios a que el Amejoramiento “se haga mediante viajes del presidente de la Diputación Foral de Navarra. Lo advertimos para que no suceda, no es que sea esto una

30 El trágico suceso tuvo lugar el 3 de junio de 1979. El agente que disparó fue condenado por “homicidio imprudente” en 1981 por la Audiencia Provincial de Pamplona a dieciocho años de prisión. En 1984 la Sala segunda del Tribunal Supremo confirmó la sentencia.

31 En referencia al objetivo de “recuperar la cultura vasca”, Jesús Bueno dijo: “Para nosotros ser navarros, (...) y ser vasco es lo mismo, y sobra toda distinción. Y esto lo aprendí del primer programa que hizo Jaime Ignacio del Burgo cuando decía ‘Navarra es cuna y origen de Vasconia’ (...) y dije, efectivamente, este puede ser mi maestro. Luego me equivoqué, pero de ahí lo aprendí. (...) ¿Quién es el hombre que tiene tantos intereses económicos o de qué tipo, que se opone a que Navarra pueda aspirar a una incorporación en su cuna y origen o en sus hijos como puede ser el resto de Euskadi?”.

acusación, pero pensamos que esto debe definirse en este Parlamento, cómo ir a un proceso constituyente”.

Le tocó el turno de oradores a **Carlos Garaicoechea**, que habló en nombre del PNV. Se refirió al Real Decreto constitutivo del Parlamento Foral para recordar que “fue negociado con una serie de condicionamientos, de todos conocidos, entre el entonces titular del ministerio del Interior y la anterior Diputación Foral, y algunas de sus disposiciones, no concordantes con el acuerdo de los partidos”, que toleraron los cambios pensando que la Cámara “desarrollaría un sistema electoral que garantice el voto igual de todos los navarros, y un deslinde de funciones entre la Diputación y el Parlamento”.

Se refirió al “problema político fundamental de Navarra”, Aludió a los debates en el Consejo Foral de 15 de febrero de 1978 sobre el informe de los asesores de la Diputación Foral en torno al alcance de una “reintegración foral plena” (que condujo al rechazo de la propuesta formulada al Consejo) y los debates posteriores sobre el derecho al autogobierno y el tratamiento de los derechos históricos forales en la Constitución. Recordó como un sector de la opinión consideraba intangibles las leyes de 1839 y 1841, mientras otro sector rechazaba la ley de 1839 que condujo a la conversión de Navarra de reino a provincia. Rechazó que la ley de 1841 fuera calificada “eufemísticamente” como pacto, apoyándose en la opinión expresada por Cánovas en el debate que mantuvo con el diputado Morales al que nos referimos anteriormente. Afirmó que la reclamación foral del derecho histórico había sido el fundamento de las reivindicaciones nacionalistas, a las que se añadiría “la proclamación de la existencia de un Pueblo, de una Nación Vasca, cuya conciencia política emerge, precisamente, en el momento en que empiezan a hacer crisis las instituciones propias y el tipo de sociedad que hasta entonces habían servido para preservar la identidad esencial de tal Pueblo, en cada uno de los Territorios Históricos Vascos”. Señaló que “de la misma forma que los alemanes o los italianos consumaron su encuentro político en el siglo pasado, o tantos otros pueblos proclamaron su identidad nacional en igual época de la historia, nosotros, vascos navarros que hemos recorrido la historia durante algunos siglos por caminos paralelos, con nuestros hermanos, guipuzcoanos, vizcaínos, alaveses, etc., podemos plantearnos un proyecto político común al

reflexionar sobre nuestra identidad esencial y sobre los intereses colectivos que en unión, al fin y al cabo, puede defender”³².

Expuso que estaban de acuerdo en conseguir la reintegración foral, en el marco de un Estado confederal, “que conduzca, si es preciso, a un replanteamiento del modelo de Estado, en base a la unión voluntaria de Pueblos provistos de un poder político originario. Se trataría de restablecer el tracto histórico interrumpido en 1839, en dirección a un posible modelo de Estado confederal, federal profundo o cualquier solución que democráticamente, en el sentido profundo de la palabra, habría que adoptar”.

Rechazó el enfrentamiento “que a veces alcanza proporciones dramáticas, en torno a la conveniencia de hacer este planteamiento en solitario, o unidos con los restantes territorios vascos que también fueron objeto de expolio foral. Se ha presentado como irreconciliable la aspiración de mantener nuestra personalidad y autonomía foral, con todo proyecto político solidario con los restantes territorios vascos, mientras nosotros consideramos que esta última puede ser la mejor fórmula, no sólo para dar respuesta a ese sentimiento nacional antes descrito, sino también para la mejor defensa de los intereses específicos de todos los navarros. Y todo ello sin renunciar a nuestros derechos históricos forales, antes al contrario, fundamentando tal proyecto en ellos”.

Y a continuación propuso cuál sería la “auténtica reintegración foral”, recordando la enmienda foral nacionalista que dio lugar a la disposición adicional primera de la Constitución, que sintetizó de la siguiente forma:

1. Derogación de las Leyes abolicionistas.
2. Devolución a Navarra, Alava y Vizcaya de sus instituciones y poderes originarios.
3. Renovación de cada territorio con la Corona, mediante fórmulas y procedimientos actualizados.
4. Pacto confederativo entre los diversos Territorios Forales”.

Se lamentó de que no hubiera sido aprobada esta fórmula en la Constitución e hizo una sorprendente afirmación sobre la

32 Si Navarra no se hubiera incorporado a la Monarquía española en 1515, ese destino “paralelo” jamás habría podido invocarse, pues o bien sería en la actualidad un Estado independiente o bien un territorio de la República francesa, mientras los vascongados hubieran seguido vinculados a la Corona de Castilla y, por ende, al Estado español. Por otra parte, alemanes y austríacos tienen un sustrato étnico común, una lengua y una cultura común, e incluso una historia más que “paralela” y sin embargo sólo formaron parte de Alemania cuando las tropas de Hitler invadieron Austria en 1938 y el Führer pretendió legitimar la anexión mediante un plebiscito que se celebró sin ninguna garantía democrática y bajo la coacción de las tropas nazis. Como ya dijimos, el Anschluss (“anexión”) alemán sobre Austria equivale al Anschluss vasco sobre Navarra. Simil que no es nuestro sino de Manuel de Irujo. (Véase nota 482.)

transitoria cuarta: “...para dirimir tal confrontación [entre los partidarios y contrarios a las tesis nacionalistas] establecen un procedimiento, consistente en la decisión de este órgano y el referéndum posterior, medida ésta que a pesar de haber sido aceptada para dar una salida concreta al problema, yo considero dudosamente foral, al imponer constitucionalmente una actuación preceptiva a los Organos Forales”.

Resumió el “problema fundamental que tenemos que resolver los navarros” de la siguiente manera:

1º. Conciencia de nuestra personalidad navarra y voluntad de recuperación de nuestros derechos históricos forales.

2º. Sentimiento de pertenencia a la comunidad vasca, a ese Pueblo que podría haberse llamado Navarra, Vasconia, Euskalherria o Euskadi, como ha quedado finalmente acuñado políticamente; convicción de que nuestra identidad esencial y los intereses del hombre navarro estarán defendidos en un ámbito político común, y voluntad de lograr esa organización política común, sobre bases absolutamente respetuosas con la personalidad de Navarra y de cada territorio histórico.

3º. Plena disposición e invitación a todas las fuerzas políticas, especialmente a las aquí presentes, a un esfuerzo imaginativo, generoso para lo gran una solución de concordia, una tercera vía (...) entre las dos posturas antagónicas, como podría ser una fórmula confederativa, que permitiera a este Parlamento ofrecer a los navarros una solución racional, en vez de arrojarles armas para la confrontación.

Poco después de pronunciar estas palabras, Garaicoechea protagonizó –como hemos expuesto en el capítulo anterior– la negociación del Estatuto vasco. La reintegración foral plena de los territorios históricos vascos y la fórmula confederativa para el establecimiento de instituciones comunes brilló por su ausencia.

La postura del Partido Carlista fue defendida por su único parlamentario, **Mariano Zufía**. Mantuvo que se había iniciado en el Parlamento una “etapa constituyente”, que a juicio de su partido debía avanzar con arreglo a “cuatro direcciones convergentes”: 1. Recuperar las facultades de autogobierno que a lo largo del último siglo y medio nos han sido arrebatados por el poder central. 2. Dotarnos del marco institucional auténticamente democrático, que permita la participación de todos los navarros, desde las comunidades más reducidas, en la construcción de nuestra comunidad navarra. 3. Planificar o señalar las grandes líneas de nuestro desarrollo cultural, social y económico. 4. Establecer las relaciones o nexos de unión con otras comunidades, y, fundamentalmente, los vínculos institucionales con las provincias vascongadas, a las que nos unen innegables lazos de origen –

culturales e históricos- y a las que estuvimos unidos durante siglos en el gran Reyno de Navarra, formando un solo Pueblo”.

Jesús Ezponda, el único parlamentario “independiente”, se mostró partidario “de la democratización de las Instituciones Forales, referentes a que existe un objetivo prioritario de reintegración foral; otro urgente, que es un plan de urgencia social y económico inmediato, la visión de futuro de Navarra en el aspecto marco institucional y en el aspecto marco europeo y otros puntos”. Defendió que la Diputación fuera elegida a través del Parlamento y la desaparición de las consecuencias adversas de las leyes de 1839 y 1841: “Navarra debe cobrar la plenitud de los derechos que como personalidad histórica le corresponde”. No sostenía la derogación de tales leyes, sino de sus “consecuencias adversas, porque gracias a ello hemos tirado mal que bien ciento y muchos años”.

Cerró el turno de oradores **Jesús Casajús**, que habló en nombre de UNAI-ORT. Defendió abiertamente la incorporación de Navarra a Euskadi: “Con el máximo respeto a nuestras instituciones peculiares (...) somos partidarios de que, cuanto antes, se reúna en una misma unidad política a los cuatro territorios históricos de Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya”. “Es para nosotros –añadió– una responsabilidad y un deber, para dar salida a la situación de Navarra, exigir la tramitación y aprobación sin ningún tipo de limitaciones, ni restricciones, del Estatuto de Guernica, que encauza una vía real y posible para que Navarra forme parte del ente autonómico vasco”.

El debate sirvió para verificar que en el Parlamento Foral había una mayoría dispuesta a llegar a un pacto con el Estado con el fin de conseguir la plena democratización de las instituciones forales, en línea con los criterios defendidos por la mayoría de los partidos políticos y que no habían sido aceptados por la Diputación Foral, y conseguir la reintegración foral por la vía del mejoramiento del Fuero partiendo del régimen jurídico vigente (leyes de 1839 y 1841). Quedó claro que el entendimiento era posible entre UCD, PSOE, UPN, el Partido Carlista y el independiente Ezponda, aunque se sospechaba que este último se sumaría a las tesis nacionalistas³³. En total eran 49 o 50 parlamentarios. La postura de los otros 20 tampoco era monolítica. Mientras HB pretendía provocar de facto la ruptura con la legalidad y la foralidad “no” paccionada, soñando con el reconocimiento de Euskalerría como sujeto político soberano, el PNV estaba dispuesto a apoyar la

33 Jesús Ezponda era primo carnal de Carlos Garaicoechea y en su despacho profesional trabajaban personas vinculadas al PNV como Fermín Ciáurriz, que sería elegido parlamentario foral en las elecciones de 1993.

reintegración foral pero en el marco de una asociación confederativa de la “provincia” (así se habían llamado a Navarra en la campaña electoral) con el “resto” del País Vasco y vinculada a su vez a la de los territorios históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. Asimismo, en el grupo de Amaiur el diputado Bueno Asín ofrecía su apoyo para lograr el mejoramiento competencial. En total sumaban veinte parlamentarios.

Hacia el Mejoramiento: los primeros pasos

Conviene recordar que el Real Decreto Paccionado sólo establecía que la Diputación Foral sometería a la aprobación del Parlamento Foral “una propuesta de distribución de funciones, composición y forma de elección de las instituciones forales”. El texto aprobado por la Cámara foral “será negociado, en su caso, con el Gobierno por la Diputación Foral para pactar el correspondiente acuerdo”.

Sin embargo, nada decía dicha disposición sobre la posibilidad de negociar la reintegración foral o mejoramiento del Fuero, conceptos que para UCD tenían efecto equivalente. Los centristas entendían que si por reintegración foral se entendía la recuperación de las competencias perdidas en virtud de la Ley Paccionada, compatibles con la unidad constitucional entendida con criterios autonomistas y no centralizadores, no había ningún inconveniente en aceptar dicho término. Ahora bien, lo rechazaban si lo que se pretendía era envolver en dicha expresión una supuesta soberanía navarra, e incluso vasca, que implicara una ruptura con la nación española. De ahí que consideraban que la expresión Mejoramiento del Fuero era la que mejor resumía el sentido del proceso a seguir, pues el incremento sustancial de las competencias forales implicaría la reintegración de competencias perdidas, la asunción de otras nuevas propias del Estado y el fortalecimiento de las facultades forales históricas. Y para ello resultaba imprescindible mantener la Ley de 1839, que confirmaba los Fueros sin perjuicio de la unidad constitucional, y partir de la Ley Paccionada de 1841, fundamento del régimen foral vigente que se pretendía fuera objeto de reintegración y mejoramiento.

La Diputación Foral, antes de negociar con el Estado la institucionalización definitiva prevista en el artículo 5 del Real Decreto Paccionado, estaba obligada a presentar una propuesta al Parlamento Foral, sin cuya aprobación no podría llegar a acuerdo alguno con el poder central.

En cambio, el propio Real Decreto Paccionado dejaba abierta la puerta al mejoramiento de nuevas competencias que podría

asumir la Diputación Foral y así lo había expresado en su exposición de motivos³⁴. Bien entendido, que cualquier acuerdo con el Estado tampoco podría formalizarse si no contaba con la aprobación del Parlamento Foral a tenor de lo dispuesto en el artículo 3, núm. 2, apartado 2.1³⁵.

El presidente de la Diputación Foral no quiso perder el tiempo y decidió sondear al Gobierno sobre la posibilidad de negociar el Amejoramiento del Fuero en el ámbito competencial. De modo que dos días después del debate parlamentario, el 8 de junio de 1979, propuso a la Corporación y ésta, por unanimidad³⁶, adoptó el siguiente acuerdo:

Considerando que constituye objetivo prioritario para esta Diputación Foral el amejoramiento del Fuero, a fin de permitir la recuperación para Navarra del ejercicio de funciones y competencias detentadas hoy por la Administración del Estado y que, sin perjuicio del respeto a la unidad constitucional, ha de integrarse en el régimen foral de nuestro histórico Reino.

SE ACUERDA:

1º. Solicitar del Gobierno a través de su Presidente, la apertura de conversaciones oficiales entre el Estado y la Diputación en orden al amejoramiento del Fuero del histórico Reino de Navarra.

2º. Facultar al Presidente de la Diputación, Excmo, Sr. D. Jaime Ignacio del Burgo para llevar a cabo las actuaciones necesarias en orden al cumplimiento de este Acuerdo³⁷.

El 11 de junio de 1979, Del Burgo se entrevistó en la Moncloa con el presidente Suárez. El presidente foral declaró después que el objeto principal del encuentro había sido solicitar la apertura de conversaciones con el Gobierno “para el amejoramiento del Fuero, a fin de integrar en el régimen foral navarro funciones y competencias que hoy ejerce el Estado en Navarra y que deben pasar a las instituciones forales”. Manifestó que había encontrado una plena receptividad por parte del Gobierno a los planteamientos de la Diputación y que confiaba que en breve se nombrara por Real

34 Recordamos el último párrafo de la exposición de motivos del Real Decreto de 26 de enero de 1979: “El Gobierno y la Diputación estiman que el contenido de este Real Decreto constituye un ‘amejoramiento’ o actualización del régimen foral de Navarra en su aspecto institucional, que habrá de ser completado con las propuestas que en su caso pueda formular en su día el Parlamento Foral y con aquellas otras competencias que, además de las actuales, pueda asumir la Diputación Foral de Navarra”.

35 El artículo 3, 2 del Real Decreto Paccionado dice así: “La Diputación Foral de Navarra someterá en todo caso a la aprobación del Parlamento Foral: 2.1. Las cuestiones que afecten a la integridad, garantía y desarrollo del Parlamento Foral”.

36 No estuvo presente en la votación el diputado foral de HB, Angel García de Dios.

37 *Actas de la Diputación Foral*, sesión de 8 de junio de 1979.

Decreto una Comisión interministerial para llevar a cabo, con la Diputación las conversaciones en orden a la integración de competencias³⁸.

El 11 de agosto de 1979 volvieron a reunirse los presidentes del Gobierno y de la Diputación para tratar de la puesta en marcha de la negociación para el Amejoramiento. No se hizo público que el presidente Suárez había encomendado al ministro de la Presidencia, José Pedro Pérez Llorca, elaborar conjuntamente con el presidente foral, un proyecto de pacto para el Amejoramiento del Fuero al que nos referiremos más adelante.

El PNV presentó ese mismo día, sin duda con ánimo de prolongar la situación de interinidad de las instituciones forales mientras la Asamblea de Parlamentarios Vascos negociaba el Estatuto vasco, una moción en la que se instaba al Parlamento para que solicitara de la Diputación “un estudio detallado, en el cual se concreten los motivos en los que puedan basarse las delegaciones y competencias ejercidas por el Estado en territorio foral, para saber cuántas y cuáles de entre ellas provienen de reales contrafueros, que el Parlamento debe conocer, para poder formula la Declaración consiguiente y llevar a cabo las gestiones conducentes a que los contrafueros sean reparados y la Ley de 16 de agosto de 1841 sea respetada”.

El mismo día en que se entrevistaban en Madrid los presidentes Suárez y Del Burgo para tratar de la apertura de conversaciones oficiales para el Amejoramiento, HB presentó una moción parlamentaria en la que, “considerando que el Parlamento Foral de Navarra es plenamente soberano y constituyente en lo que al régimen foral de Navarra se refiere”, solicitaba:

Moción A. Que la DFN no tome acuerdos en firme que afecten a la iniciativa constituyente sin contar previamente con este PFN.

38 Esto fue lo que trascendió a la prensa, pero en la reunión se abordaron otros temas como el proyecto de Estatuto vasco que había comenzado su tramitación parlamentaria en la Comisión Constitucional del Congreso, cuestión a la que hemos hecho referencia en el capítulo anterior. Como dato anecdótico anotamos que el 12 de junio de 1979, al día siguiente de la reunión con el presidente Suárez, el presidente Del Burgo mantuvo una entrevista con el subsecretario del ministerio de Sanidad y Seguridad Social con vistas a la posible gestión por la Diputación Foral de los centros de asistencia social en Navarra que estaban bajo la dependencia de dicho departamento ministerial. Del Burgo estuvo acompañado por el diputado foral de Sanidad, Angel García de Dios de HB. Fue la única vez en que un miembro de UCD y otro de HB llevaron a cabo una gestión conjunta con un representante del Gobierno. Eso revela el clima de cordialidad y colaboración recíproca que presidió durante los primeros meses la actuación de la Diputación democrática surgida de las elecciones del 3 de abril de 1979, al margen de las inmensas diferencias políticas y en los asuntos relativos al gobierno y administración de Navarra.

Moción B: Que antes de iniciar ningún contacto con el Gobierno español la DFN reciba del PFN un mandato concreto y limitado sobre el alcance de las conversaciones oficiales en esta primera fase.

Moción C: Que la DFN se someta periódicamente a este PFN el estado de sus negociaciones con el Estado.

Moción D: Que en ningún caso el nivel de las negociaciones puede iniciarse por debajo de las competencias que para Navarra fija la Ley de 1841.

Moción E: Que en cualquier caso ningún tipo de acuerdo o negociación puede suponer la renuncia al principio de la Reintegración Foral Plena. Principio mantenido por todos los organismos forales navarros desde 1839.

Lo relevante de la moción de Herri Batasuna es que no ponía en cuestión la legitimidad del proceso. Tan sólo pretendía atar corto a la Diputación Foral, de forma que no pudiera pactar nada con el Estado sin consentimiento del Parlamento, como único titular del poder foral soberano y constituyente. Se hacía un reconocimiento explícito del régimen foral de 1841 como base de partida, lo que también era una importante novedad habida cuenta de que el nacionalismo vasco la consideraba fruto de una ley abolicionista. Y, por último, no se renunciaba al “principio de reintegración foral plena”.

Por su parte, el 20 de agosto de 1979, los socialistas presentaron una moción en el Parlamento Foral en la que manifestaban que “en las actuales circunstancias, el respeto y amparo del régimen foral de Navarra exige, de una parte, una configuración democrática de las Instituciones Forales, basada en los principios de la democracia parlamentaria que inspiran la Constitución y, de otra parte, la asunción por dichas instituciones de todas aquellas competencias que no se opongan a la unidad constitucional”. Como puede observarse no había ninguna diferencia, ni siquiera terminológica, con los postulados del centrismo navarro.

El 15 de septiembre de 1979 se reunió la Comisión de Régimen Foral para debatir las mociones presentadas, que con algunas enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios, fueron aprobadas³⁹. Al mismo tiempo se acordó la creación de una Ponencia “para estudiar el procedimiento a seguir en relación con la Reintegración Foral”⁴⁰.

39 Véase Juan Cruz ALLI: *La transición política de política en Navarra*, ob. cit., vol. I, p.407-418.

40 Constituían la Ponencia Joaquín Sagredo (UCD), Gabriel Urralburu (PSOE), Jesús Unciti (PNV), Mariano Zufía (Partido Carlista), Mikel Sorauren (Euskadiko Ezkerra) e Iñaki Aldecoa (HB).

El 26 de septiembre de 1979 se constituyó la Ponencia. Su dictamen, aprobado en la sesión de la Comisión de 18 de octubre de 1979, fue debatido y votado por el pleno del Parlamento Foral el 5 de noviembre del mismo año. El punto primero del acuerdo decía así:

Recabar de la Diputación Foral la presentación, antes del 31 de enero de 1980, de la propuesta que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, debe someter a la aprobación de este Parlamento Foral sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las Instituciones Forales⁴¹.

Votaron a favor 50 parlamentarios forales (UCD, PSOE, UPN, PNV y Partido Carlista (EKA); en contra 15 (HB y otros grupos abertzales) y hubo una abstención⁴².

Es verdad que el acuerdo del 5 de noviembre de 1979 no contó con el respaldo de HB. Pero no es menos cierto que hasta la propia HB se había dejado atrapar por el proceso constituyente abierto por el Real Decreto Paccionado de 25 de enero de 1979, como veremos a continuación.

Dos aliados inesperados del “navarrismo”

En los últimos meses del año, el fuerismo constitucionalista recibió el inesperado respaldo de dos relevantes personalidades de la política española. Ambas habían permanecido en el exilio durante el régimen franquista y no podía reprochárseles ningún contubernio con la supuesta oligarquía navarra.

El 15 de noviembre de 1979, **Josep Tarradellas**, presidente de la Generalidad de Cataluña hizo una visita oficial a Navarra, invitado por el presidente de la Diputación, Jaime Ignacio del Burgo, y el del Parlamento Foral, Víctor Manuel Arbeloa. La presencia del presidente catalán provocó la repulsa de Herri Batasuna, que le

41 El punto segundo del acuerdo aprobado instaba a la Diputación para que “estudie la conveniencia de constituir a nivel de cada una de las Merindades, un órgano que podía denominarse Junta de Merindad, para la coordinación y tratamiento de asuntos que afecten directamente a su zona o comarcas de la misma, y, en su caso, organización, funciones y composición de la Junta”. Y en el punto tercero se acordaba “igualmente la conveniencia de constituir órganos administrativos que podían ser similares a los propios de los Concejos, en los barrios o entidades diferenciadas de población de Pamplona y otras ciudades de Pamplona para resolver todos los asuntos que les afecten en exclusiva, concretando, en su caso, sus competencias, recursos económicos y composición”. Ambos acuerdos no se llevarían a la práctica ni el Parlamento exigió su cumplimiento a la Diputación.

42 *Diario de Sesiones del Parlamento Foral de Navarra*, Año I, Pamplona, 19 de agosto de 1980, núm. 25, Sesión plenaria núm. 5 celebrada el día 5 de noviembre de 1979. El *Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra* comenzó a publicarse en 1980, reproduciéndose las sesiones celebradas desde su constitución el 23 de abril de 1979. Por eso, no coincide la fecha del *Diario* con la de la celebración de las sesiones publicadas.

declaró persona “non grata”, por considerar que se ha prestado “a una jugarreta política de los navarristas”. Para HB “un hombre como Tarradellas, que después de un largo destierro y de servir de instrumento al reformismo de Suárez, no ha dicho del pueblo vasco más que inexactitudes y calumnias, no debe venir al solar vasco, que es Navarra, como un instrumento del centralismo madrileño que quiere aislar a Navarra. Con esta visita, nos da la razón de que, con el Estatuto de la Moncloa, Navarra y Vascongadas quedan divididas y que esta visita significa la fórmula de querer resaltar diplomáticamente esta división”⁴³.

También el PNV expresó su rechazo a la visita de Tarradellas. El Euskadi Buru Batzar, órgano ejecutivo del PNV, hizo ayer público en Pamplona un comunicado en el que critica el sentido y la oportunidad del viaje:

Nuestro partido –decían los burukides nacionalistas– “saluda al pueblo catalán, con quien le unen tantos años de lucha por la recuperación de su autogobierno, y, lamenta que la visita del presidente de la Generalidad a las instituciones navarras tenga lugar en unos momentos en los que puede interpretarse como un refrendo a la actuación de las fuerzas políticas, que, no representando más que a una parte del sentir de Navarra, ponen en entredicho su identidad vasca, dificultando su unión con las provincias hermanas y, con manipulaciones oportunistas, intenta acrecentar su prestigio, confundiendo a la opinión pública”⁴⁴.

El presidente de la Generalidad catalana declaró que “el PNV no quiere desprenderse de su rama extremista-nacionalista, y éste es el drama que impide llegar al camino que puede llevar a la solución de los problemas. Los catalanes somos gente que hacemos una política efectiva, y no ciencia-ficción, y no nos podemos sentir solidarios con el caso vasco, porque nosotros somos gente de paz”⁴⁵.

Pero sería en una rueda de prensa celebrada el 16 de noviembre en el monasterio de Leyre, cuando Tarradellas sorprendería con una afirmación contundente. A la pregunta de un

43 Traemos a colación unas declaraciones del presidente Tarradellas al diario parisino *Le Monde*, de las que el periódico *Cinco Días* se hizo eco el 23 de octubre de 1979. El político catalán había sido muy crítico con la coalición aberzale, según la referencia publicada por el citado periódico: “Habrá guerra civil en el País Vasco. Herri Batasuna se muestra descontento con el estatuto. Quiere lisa y llanamente la independencia de las tres provincias vascas y la anexión de una Navarra que siempre lució como un todo a lo largo de la historia. Navarra ha sido reino y ha protagonizado hechos que están ahí; lo que ahora llamamos Euskadi, no. Nunca fue estado independiente, Y lo que ha sido en los siglos lo fue con España”.

44 *El País*, 15 de noviembre de 1979.

45 *El País*, 15 de noviembre de 1979.

periodista catalán acerca de si su visita podría interpretarse como un apoyo al navarrismo, el “president” respondió: “Soy *navarrista porque amo la libertad de los pueblos*”⁴⁶.

La otra personalidad que expresó su rotundo apoyo a la causa de Navarra fue el gran historiador y presidente de la República española en el exilio entre 1962 a 1971, **Claudio Sánchez Albornoz**⁴⁷, que el 9 de noviembre de 1979 dirigió el siguiente mensaje a los navarros:

Navarra tiene toda la razón al resistirse a su incorporación a Euscadi. Es absolutamente cierto que las provincias vascongadas estaban habitadas por vándulos y caristios de estirpe y habla celta y que fueron conquistados por los vascones que se extendían hasta las sierras de Urbasa, Andía y Aralar. De sus conquistadores recibieron la lengua y la forma de vida. ¿Qué se diría hoy si venezolanos, colombianos o mejicanos reclamasen la incorporación de España porque, conquistados y colonizados por los españoles, hablan hoy nuestra lengua y han aceptado nuestras formas de vida? ¿No se calificarla de locura tal pretensión? Pues este es el caso de las gentes de Euscadi frente a Navarra. Y esos pueblos de América han estado unidos a España mucho más tiempo que los de Euscadi estuvieron sometidos a los vascones. Ojo. Sometidos, pues nunca estuvieron los vascones sometidos a sus vecinos. Sólo dominaron los navarros a sus vecinos desde Sancho el Mayor a Alfonso VIII, antes y después jamás estuvieron unidos. He leído que los vascos autónomos se han preciado de haber vencido a Carlomagno y a Carrero Blanco. A este lo asesinaron. Y no tuvieron la más mínima intervención, repito, no tuvieron la más mínima intervención en Roncesvalles. Vencieron los vascones navarros y aragoneses. Las gentes de Euscadi vivían sin contacto con los vascones, en plena barbarie, adorando a los árboles –al de Guernica por ejemplo- y al fuego. Lo sabemos por los partes oficiales de los generales musulmanes que

46 Esta respuesta se quedó profundamente grabada en la memoria del autor.

47 Claudio Sánchez Albornoz fue uno de los grandes medievalistas españoles. Poco después de su regreso a España publicó un trabajo histórico titulado “El destino de Navarra”, en la obra de Jaime DEL BURGO: *Historia de Navarra. La lucha por la libertad*, (Madrid, 1978, p. I-XVI), que concluía con las siguientes palabras: “Vasconia [denominación que utilizaba para referirse a las Provincias Vascongadas] o la España sin romanizar. Sí; y además la abuela de España. Como dije al principio de estas páginas, a través de Castilla, a cuya generación contribuyeron, los vascos han proyectado su espíritu y su temperamento hacia Hispania y hacia todos los pueblos hispanos, y por eso España y lo español pueden ser pensados desde el País Vasco. He aquí por qué Vasconia o la España sin romanizar es la abuela de la España actual. La abuela gruñona que no se reconoce en su nieta y reniega de ella. La abuela que sueña grandezas de tiempos pasados y que repite gestos y dichos de entonces *Jaungoikoa eta Legezarra* –Dios y fueros– es un lema digno de labios medievales. La abuela tozuda que quisiera vivir como antaño –el sentido particularista de los vascos es de pura estirpe hispana–. La abuela que todos comprendemos y amamos con filial devoción; a la que es prudente dejar vivir a su agrado dentro de la patria común española –también su hija, Castilla gustó en tiempos de vivir libremente–. La abuela que guarda todavía recuerdos de nuestro más remoto ayer, de un ayer muchas veces milenario, cuyas raíces se hunden en la primigenia tierra de España”. (p. XXV-XVI.)

entraron en su tierra y los vencieron. Los vascones eran cristianos y estaban romanizados.

Quiero contribuir a salvar a Navarra –tierra de algunos de mis abuelos- de las garras de un pueblo imperialista.

No cejen. Un abrazo a todos los navarros.

Claudio Sánchez Albornoz

9 noviembre 1979⁴⁸.

Fracaso del intento de abrir la transitoria cuarta

Después de las elecciones forales de abril de 1979, eran muchos los que pensaban que, en función de los resultados, era inminente la celebración del referéndum previsto en la disposición transitoria cuarta. Los partidarios de la integración lanzaron las campanas al vuelo y llenaron de pintadas las calles de Pamplona con este expresivo algoritmo: 37/33, es decir, 37 votos favorables a la integración –mayoría absoluta- frente a 33 contrarios. Incluían los 15 escaños del PSOE. Pero la sesión del 6 de junio de 1979 les había mostrado la cruda realidad: la opción integracionista, sin los socialistas, estaba en franca minoría.

En el País Vasco, pronto los dirigentes de HB se dieron cuenta de que el proceso de mejoramiento del fuero impulsado por la Diputación era una trampa navarrista. Uno de los primeros en denunciar que el mejoramiento no era más que una estratagema del centrismo navarro fue el dirigente de HB, **José Manuel Castells**, secretario general de ESEI:

En primer lugar en Navarra, el viejo Reino se encuentra emplazado a expresar libremente si desea o no formar parte, con el resto de los territorios vascos, de la comunidad política denominada Euzkadi; pues bien, en el supuesto de que la pura metodología para el ejercicio de la decisión que proporciona el Estatuto de Gernika no se utilice, funcionará con toda premeditación la vía del “mejoramiento del fuero” que el entrañable matrimonio de los señores Del Burgo-Arbeloa dirigirá y propiciará a su libre albedrío. De tal modo la Navarra foral, sin llegar a cotas de una correcta gestión autonómica (no en balde el Consejo de Europa exige para la configuración válida de una nueva región un mínimo de millón y medio de habitantes, cifra que la Constitución republicana italiana rebaja a un millón), mediante el convenio económico y prevaliéndose de los cuadros que le proporcione la Universidad del Opus Dei, puede seguir su camino en la misma dirección extensiva

48 El mensaje de Claudio Sánchez Albornoz se publicó en *El Pensamiento Navarro* el 27 de diciembre de 1979. En 1984, poco antes de morir, escribió un nuevo mensaje titulado “Adiós a los navarros”, en el que decía: “Desde lejos he seguido su lucha por resistirse a la incorporación a Euzkadi. Tienen toda la razón. La causa de ustedes es la mía. Adelante. Les asiste el derecho... Yo espero que sabrán hacer honor a la Historia, manteniendo la libertad, la milenaria personalidad, dentro de la adorada Madre Patria. En nombre de la sangre navarra que corre por mis venas, les requiero a defender sus inalienables derechos a vivir libres y españoles”.

actual. Cabe preguntarse cuál puede ser la decisión del pueblo navarro si en vez de tener delante una comunidad autónoma vasca en marcha, desarrollada económicamente y con las necesidades derivadas de su industrialización, contempla unas Vascongadas crispadas, sin mota de autonomía y en acelerada depauperación económica... El pronóstico de una Navarra que acreciente su actual desigualdad económico-administrativa respecto del resto de Euskal Herria, inclinará correlativamente al amplio margen de navarros indecisos a una oposición, de naturaleza definitiva, a la marcha conjunta con Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. Insisto: si partimos de la desigualdad presente, el aumento de dicha desigualdad decidirá, por los siglos, el peso de la balanza⁴⁹.

Pero en noviembre los socialistas navarros truncarían definitivamente la perspectiva de celebración de un referéndum en Navarra. El Partido Socialista de Euskadi, del que formaba parte la Agrupación Socialista de Navarra, celebró su Congreso los días 15 a 18 de noviembre de 1979. En él estaba previsto tratar de la postura de los socialistas vascos sobre Navarra. Como ya vimos, el PSOE navarro, al inicio de la transición, era partidario de la integración en Euskadi. Sin embargo, en unas declaraciones publicadas en *Diario de Navarra* el 5 de septiembre de 1979, a la pregunta de si los socialistas estaban o no a favor de la integración, el presidente del Parlamento Foral Víctor Manuel Arbeloa respondió:

Sobre esto me remito a nuestro programa electoral del 3 de abril. En él se dice que el objetivo socialista es 'unir a la mayoría de los navarros y no dividirlos'. Por eso creemos que en esta legislatura del Parlamento Foral no debe plantearse la cuestión de la incorporación a la comunidad autónoma vasca. Navarra debe construirse a sí misma con libertad, sosiego y paz. Mientras Navarra no se construya como comunidad moderna y democrática, sería un grave error plantear un referéndum cuyo único fruto, cualesquiera que fueran sus resultados, sería la desintegración de Navarra. Y una Navarra dividida y desgarrada internamente no tiene futuro ni dentro, ni fuera de la comunidad autónoma vasca. No queremos integrar a Navarra en otros regímenes autonómicos, sino integrar a Navarra en una nueva Navarra unida, libre, justa y abierta a todos⁵⁰.

La cuestión navarra dividía a los socialistas vascos y navarros. Al final, en el Congreso del partido se llegó a una fórmula de compromiso, que en realidad constituyó un triunfo para el

49 *EGIN*, 27 de septiembre de 1979.

50 *Diario de Navarra*, 5 de septiembre de 1978.

socialismo navarro. Su secretario general, Gabriel Urralburu, además de aclarar que mantenía una coincidencia absoluta con Víctor Manuel Arbeloa, explicó que los delegados de Guipúzcoa, Vizcaya y Alava tenían el mandato de sus respectivas agrupaciones de aceptar la propuesta de la delegación navarra, que resultó aprobada. La resolución, según Urralburu, contenía tres afirmaciones fundamentales:

1º. Reafirma el derecho de Navarra a ampliar su autonomía foral y a reordenar democráticamente sus instituciones.

2º. Mantiene el principio de la necesidad de un entendimiento y una vinculación institucional de Navarra con la comunidad autónoma vasca, que se concretaría en la actual etapa, en la realización de convenios al amparo del artículo 22,2 del Estatuto de Guernica.

3º. En todo caso la resolución reafirma la actitud socialista de estar abiertos a la negociación con las fuerzas más representativas que existen en Navarra para evitar el enfrentamiento y la división irreconciliable en el pueblo navarro.

Asimismo, declaró que el Congreso había introducido una modificación en los estatutos del PSE de forma que mientras persistiera la actual situación jurídico-política de Navarra, “la organización de los socialistas en Navarra se denominara ‘Agrupación Socialista de Navarra-PSOE’, manteniendo la unidad orgánica con el PSE y contando, por lo tanto, con la autonomía para hacer la política específica de Navarra”⁵¹.

Todos los sectores de la izquierda aberzale acusaron al PSOE navarro de connivencia con la derecha oligárquica:

¿A quién beneficia la separación? Conocemos quiénes son los líderes del antivasquismo en Navarra, la derecha caciquil, la derecha fascista de hace apenas unos años. Sin embargo, Navarra es tan vasca como cualquiera de las otras provincias. Navarra forma con las otras provincias vascas un mismo marco económico, social y político. Los que se niegan a verlo así son los que han poseído este viejo reino como coto particular de su dominio político, de sus sucios negocios, de sus extorsiones al campesinado navarro. Los caciques de UCD y UPN⁵².

51 *Diario de Navarra*, 24 de noviembre de 1979.

52 “Carta de Euskadiko Ezkerra al PSOE”, *Deia*, 8 de noviembre de 1978. Este discurso descalificador ha sido una constante de la izquierda aberzale que se ha prolongado hasta nuestros días. La acusación a UCD de promover el Amejoramiento para tratar de mantener el tradicional dominio de la oligarquía en Navarra, que les garantizaba el régimen foral surgido de la Ley Paccionada de 1841, no se sostiene si se tiene en cuenta que fueron los centristas navarros quienes, contra viento y marea, defendieron y consiguieron la democratización de las instituciones forales, de forma que quienes desde 1979 han gobernado en Navarra lo han hecho por haber obtenido un mayor respaldo popular en virtud de elecciones libres y democráticas.

Los socialistas navarros contraatacaron. El amejoramiento era un instrumento apto para el desarrollo de políticas socialistas⁵³. Federico Tajadura, parlamentario foral socialista –que había pertenecido al Partido Carlista de Euskadi (EKA)- se encargó de definir el nuevo socialismo fuerista en un artículo titulado “Fueros e ideologías”:

...los socialistas no queremos saber nada de otros fueros. De esos otros fueros –que también los hay– y que tienen un significado bien distinto. El fuero, instrumento de dominación de determinadas clases sociales. El fuero, como privilegio respecto a otros pueblos que no han tenido la “suerte” de tener “derechos históricos”. El fuero que significa retrotraernos a un pasado de una pureza etnológica felizmente superada. El fuero que significa discriminar a los ciudadanos en razón – en la sinrazón, más bien– de su lugar de nacimiento y su cultura originaria. El fuero instrumento de un independentismo tan insolidario como anacrónico. El fuero que implique subordinar la capacidad de comunicación y de creación del hombre a determinados hechos lingüísticos o culturales elevados a la categoría de mitos. El fuero que trae consigo la colocación de mugas que el progreso se ha encargado de superar. El fuero que implique cerrarnos a la solidaridad real –y por tanto económica– con los demás pueblos de España. El fuero que intente cerrarnos en provincialismos o localismos caciquiles y nos impida abrirnos a comunidades más amplias.

Para la concepción del fuero como forma original y peculiar de libertad habrá el decidido apoyo de los socialistas. Pero para esas otras concepciones del fuero que hemos reseñado, y que existen, que nadie cuente con los socialistas. A no ser para la más frontal –civilizada y democrática- oposición.

El pasado 5 de noviembre la mayoría de las fuerzas políticas navarras con representación en el Parlamento dijeron sí al fuero. Algo de lo que todos los navarros debemos congratularnos muy sinceramente. El tiempo se encargará de ir decantando lo que la palabra encierra para las

53 En un artículo publicado en *Diario de Navarra* el 23 de noviembre de 1979, el dirigente socialista navarro Fermín Casas Sucunza escribió: “En Navarra se está produciendo a nivel popular una división que no corresponde, como en buena lógica sería, a la confrontación de intereses de clase dentro de un sistema democrático, a una civilizada y democrática lucha de clases, sino que está produciendo un enfrentamiento visceral, cada vez más radicalizado, con posiciones azuzadoras interesadas, que además no contribuyen al acercamiento o distanciamiento de entre Navarra y el Estado, sino al hundimiento de ambas, con el consiguiente hundimiento de un sistema democrático que, en teoría, todos defendemos y que nuestro pueblo ha elegido de forma clara y mayoritaria. / No obstante, hay una vía de solución, una vía justa, democrática y constructiva en la que cabemos todos los navarros que antepone los intereses comunes de Navarra, del pueblo navarro, a los nuestros de partido. / Y esta vía no es otra que la de caminar solidariamente a través del Amejoramiento del Fuero unos, y del desarrollo del Estatuto otros, confluyendo en aquellos intereses que nos sean comunes, utilizando el cauce legal que el Estatuto Vasco reconoce, como muy bien expresaba desde estas mismas páginas el Presidente del Parlamento Foral, Víctor Manuel Arbeloa, y como de forma más prosaica suele decir un viejo carlista amigo mío: ‘...vayamos juntos, pero no revueltos’ / En fin, dediquémonos, arrimando todos el hombro, a ensanchar las parcelas de libertad de nuestro pueblo (vía Amejoramiento del Fuero y vía Estatuto)”.

diferentes fuerzas políticas. Que el saldo final del proceso sea una sociedad navarra más solidaria y más progresista es un reto al que debemos hacer frente todos los navarros. Superando amenazas fascistas de uno y otro signo. Dejando de lado infantilismos y demagogias. Más allá de toda clase de temor, de miedo o de amenaza⁵⁴.

El punto final a la posibilidad de convocar el referéndum previsto en la disposición transitoria cuarta de la Constitución lo pondría la Comisión de Régimen Foral del Parlamento navarro el 17 de diciembre de 1979. En dicha sesión se debatió una moción presentada el 11 de octubre anterior por los parlamentarios forales de Euskadiko Ezquerria, Jesús Casajús y Mikel Sorauren⁵⁵. En defensa de la moción intervino Casajús. Ahora que todas las fuerzas de izquierda, vino a decir, tenemos mayoría en el Parlamento Foral “votemos favorablemente la moción y abramos las puertas para que el pueblo navarro, donde reside la auténtica soberanía, se pronuncie sobre tal cuestión”. Lograr la unidad era imprescindible y la incorporación a Euzkadi supondría “robustecer y ampliar esa unidad obrera”. La derecha engaña al pueblo cuando contraponen la democratización y autonomía de Navarra a la incorporación a Euzkadi, cuando ambas cuestiones están “íntimamente unidas”⁵⁶.

Los turnos a favor de la moción fueron consumidos por los representantes de HB (José Antonio Urbiola⁵⁷), Amaiur (Mikel Pedroarena⁵⁸) y PNV (Manuel de Irujo⁵⁹). Los nacionalistas apoyaban la moción pero lo hicieron con la boca pequeña, pues poco antes Garaicoechea había expresado que el referéndum es

54 *Diario de Navarra*, 15 de noviembre de 1979.

55 La moción, en su parte dispositiva, decía así: “Este Parlamento Foral, en uso de sus facultades, decide que los navarros ejerciten su irrenunciable derecho democrático a pronunciarse en referéndum sobre la pertenencia de Navarra a las instituciones comunes del País Vasco, al mismo tiempo que se pronuncia favorablemente en esta sesión por la incorporación de Navarra a dichas instituciones comunes vascas.

“De igual manera, este Parlamento Foral encomienda a las Comisiones y Ponencias pertinentes para que, dentro del plazo máximo de tres meses, a contar de la fecha de celebración de este Pleno, presenten lo siguiente;

A) Procedimiento, normas y plazos para llevar a cabo el acuerdo de referéndum.

B) Proyecto de distribución de funciones, composición y forma de elección del Parlamento Foral y de la Diputación. Ello, sin menoscabo de que este Parlamento estudie el proyecto que, a tenor del art. 5º del Real Decreto-Ley 121/1979, de 26 de enero, deberá presentar la Diputación, urgiendo en este sentido su presentación inmediata y, en todo caso, antes de finalizar el presente año.

C) Proyecto de actualización de competencias provinciales.

D) Un texto adaptado de Estatuto Vasco de Autonomía, en cuya elaboración se deberá tener en cuenta los proyectos de los puntos B) y C)”.
(Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *La transición política en Navarra 1979-1982*, ob. cit., volumen I, p. 364-365.)

56 Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *Ibidem*, I, p. 366-367.

“como arrojar Navarra a las armas”⁶⁰. Intervinieron a continuación los portavoces de UCD (Joaquín Sagredo⁶¹), UPN (Javier Gómara⁶²), PC-EKA (Mariano Zufía⁶³). Por último lo hizo el portavoz socialista, Gabriel Urralburu, cuyo voto podía inclinar el platillo de la balanza hacia uno u otro lado.

El secretario general del PSOE navarro recordó a los mocionantes que Navarra estaba en un proceso constituyente sobre su autonomía e institucionalización democrática pendiente de negociación con el Estado. Dijo que la celebración del referéndum

57 José Antonio Urbiola reconoció que la “integración” es muy difícil que se dé “por una vía en la que la pieza fundamental sea el referéndum; el referéndum no será más que la consecuencia de un proceso social, un proceso social que acabe con una lucha e incluso guerra (...) ...es una guerra entre alaveses, guipuzcoanos, vizcaínos y navarros, defensores de la existencia de un pueblo vasco; y los alaveses, guipuzcoanos, vizcaínos y navarros empeñados en no reconocer la existencia de este pueblo, y empeñados en mantener una integración que se hizo por la fuerza y que se sigue manteniendo sola y exclusivamente por la fuerza. Esa es la guerra, esa ha sido y esa va a seguir siendo”. (Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *Ibidem*, I, p. 369.)

58 Mikel Pedroarena manifestó que su Grupo –que contaba con el diputado foral Jesús Bueno en la Diputación– tenía como uno de sus principios básicos “la reivindicación de la pertenencia de Navarra a la Comunidad Vasca. Por eso Amaiur “defenderá siempre la unidad institucional del pueblo vasco”. Sin embargo, su Grupo “no entiende que para lograr la reunificación del pueblo vasco haya que hablar de integración. Navarra es vasca, y por tanto consideramos vejatorio para los navarros el referéndum que para la referida integración a previsto la Constitución española”. A pesar de ello, su voto sería afirmativo. (Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *Ibidem*, I, p. 370.)

59 Manuel de Irujo dijo que si se hubiera consultado con el PNV hubieran aconsejado a los autores de la moción la demora en presentarla, hasta que estuviera claro el régimen preautonómico o autonómico. A pesar de ello votarían a favor “porque entendemos que si Navarra conserva su identidad, sus facultades, su identidad, sus Fueros, está mejor acompañada de Guipúzcoa y Alava en el sentido político y espiritual, económico y social”. E hizo una confesión personal: “Yo me siento navarro hasta las cachas, estoy seguro que eso lo dicen todos los que están aquí, igual que yo, seguro, ¿por qué no hemos de buscar la esencias de eso? Porque yo busco las esencia de eso, y para mí, os digo con toda el alma, el mayor honor de un navarro es su condición de vasco, de vascón, si queréis, ese era el nombre con que nos dieron los geógrafos griegos y romanos y el que ha triunfado, en definitiva, para asignar a los vascos”. (Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *Ibidem*, I, p. 371.)

60 En declaraciones a la revista *Interviú*, a la pregunta de si habría que esperar a que Navarra refrendara o no su euskadización para poner en marcha el Estatuto, Carlos Garaicoechea respondió: “Ese referéndum es como arrojar Navarra a las armas; ese Referéndum reducido al sí o al no, si se malea, va a producir una frustración imponente. Yo he dicho hasta la saciedad que los responsables políticos de Navarra deberíamos buscar una conciliación, una vinculación, si se quiere ‘sui generis’, con el resto del País Vasco en atención a la realidad y a la personalidad de Navarra”. Lo que venía a sugerir es que la euskadización requería tiempo: “Yo creo que todo es problema de cultura y tiempo”. (En su edición del 19 de octubre de 1979, el diario *Egin* reprodujo la parte esencial de la entrevista publicada en *Interviú*.)

61 Joaquín Sagredo, en nombre de UCD, reiteró la postura de su partido y dijo, “que en ningún momento debe verse un asomo de antivasquismo, porque, evidentemente, como navarros no podemos ser ni mucho menos antivascos, no podemos ser porque por una parte, el componente vascón de Navarra es realmente importante y en segundo lugar porque no deseamos ni mucho menos nada en contra de los territorios agrupados bajo el Consejo General Vasco, sin todo lo contrario”. Pero esto no significaba que “Navarra tenga que verse incluida o integrada en dicho organismo autónomo. Esto lo dejamos claro, como dejamos claro un segundo aspecto de la cuestión que ha sido dicho también muchas veces, es el que nosotros respetaremos y acataremos la decisión del pueblo navarro”. (Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *Ibidem*, I, p.173-174.)

“quebraría absolutamente la legítima aspiración de la gran mayoría de la población navarra, consistente en obtener del Estado el máximo techo de autonomía y en disfrutar de unas instituciones democráticas, modernas y eficaces al servicio de todos los navarros. Asimismo, el referéndum supondría retrasar “la puesta en vigor del instrumento [el Estatuto vasco] en el que la gran mayoría de los ciudadanos hemos cifrado la posibilidad de pacificar el País Vasco”, de modo que Navarra no podría verificar “la validez, la bondad y el beneficio que le pudiera reportar su ingreso en dicha Comunidad Autónoma”. Señaló que en las actuales circunstancias, “cuando el azote de la violencia terrorista es ciego”, el referéndum no dispondría de las condiciones imprescindibles para su realización. Anunció entonces la abstención socialista:

...no queremos hoy esa integración que se nos ofrece, ni creemos en este referéndum que se nos solicita. Pero no vamos a votar que no porque queremos ejercer un voto de identificación propia. Nos vamos a abstener, porque nuestra abstención, en la práctica, lo sabemos y lo afirmamos, significa el rechazo actual del referéndum. Pero nos vamos a abstener también, porque queremos poner de manifiesto que los socialistas reconocemos la significación que el fenómeno vasco tiene en

62 Javier Gómara, presidente de UPN, expuso los motivos en que su partido basaba su rechazo a la moción. En el primero formuló esta cuando menos singular consideración: “Estoy más a favor de que si se tuviese que volver atrás se volviese a donde estábamos; es decir, nuestra conciencia autonomista es por igual con Euzkadi y con el Estado español; es decir, mantenemos nuestro Fuero en la situación peculiar en que estamos, con unos unidos de corazón y con los otros [España] unidos por un pacto, que queremos cumplir, si ellos lo cumplen”. No obstante, aclaró que la condición nacional de Navarra ya estaba decidida: “...desde hace muchos años ya tenemos una nacionalidad [España], aunque pertenezcamos a esa nacionalidad de un modo especial, privativo y exclusivo de Navarra, que tampoco queremos perder. Tenemos nuestra forma especial de pertenecer”. También dijo que la “unión [con todo el pueblo vasco] de la que habla el señor Irujo la acepto, de colaboración, de entendernos como hermanos porque somos de la misma raza, de acuerdo; que tenemos en parte la misma lengua, de acuerdo; que nuestros caminos han sido paralelos, de acuerdo; pero que seamos lo mismo y que nos convenga unirnos, no estoy de acuerdo”. Aludió al artículo 47,2 del Estatuto vasco, dando por sentado que habría de interpretarse como lo hacía el nacionalismo vasco, por lo que rechazó que Navarra quedara a merced de la mayoría formada por “los demás pueblos hermanos, y tendríamos el Estatuto que fuera votado por todos juntos”. Recordó que el elemento fundamental de la “ideología” de UPN era “la defensa del ser navarro” y proclamó que “hay un pueblo navarro que tiene conciencia y voluntad de ser pueblo navarro... No quiere decir esto una posición estática; puede progresar su cultura, debe progresar su cultura, debe modificarse su Fuero, deben ampliarse sus competencias. Todo esto es una evolución, pero no es cambiar, cambiar es integrarse; para mí, esto es cambiar porque desaparecerían estas notas que yo considero importantes y específicas”. Y concluyó con estas palabras: “Nada nos hará lamentarnos si Navarra permanece fiel a sí misma”. (Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *Ibidem*, I, p. 378.)

63 El representante del Partido Carlista de Euskadi (EKA), Mariano Zufía, expuso la postura de su partido “decididamente contraria a la toma en consideración de la moción”. Consideró que ésta era ineficaz, al posponer la celebración del referéndum al momento posterior a la aprobación de la democratización foral, e inoportuna, pues estaban en trámite los proyectos de mejoramiento foral y de las instituciones navarras y mientras todo ello no se llevara a efecto era prematuro convocar un referéndum sin saber cómo quedaría el régimen navarro en el Estatuto vasco. El rechazo a la moción no implicaba “que seamos enemigos, sino todo lo contrario, a que Navarra mantenga lazos institucionales con la Comunidad Autónoma Vasca, con el resto del pueblo vasco al que pertenecemos, a lo que se llama incorporación, en las condiciones que convengan con ella misma a la Comunidad Autónoma Vasca”. Por ello anunció un voto de abstención. (Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *Ibidem*, I, p. 378-380.)

Navarra. Y con nuestro voto, con nuestra abstención, queremos tenderles a todos los grupos políticos de Navarra la mano del entendimiento. Queremos expresarles nuestro firme convencimiento de que, sin el diálogo y la negociación de todas las fuerzas políticas, este gran problema de Navarra no se puede resolver.

Abogó, a continuación, por la vía de los convenios de cooperación previstos en el artículo 22 del Estatuto, porque “existe un sector del pueblo, a quien tenemos obligación de representar, que exige de todas las fuerzas políticas alguna fórmula de entendimiento con el País Vasco”⁶⁴.

La moción fue rechazada por cuatro votos a favor (HB, PNV y Amaiur), siete en contra (UCD y UPN) y cuatro abstenciones (PSOE y Partido Carlista).

Considera Juan Cruz Alli que la moción rechazada “no tenía, ni en el fondo, ni en la forma, el carácter de iniciativa a que se refiere la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución. Aunque lo hubiera sido, fue rechazada, por lo que perdió la posibilidad de poner en marcha el procedimiento constitucional”. Desde un punto de vista jurídico está en lo cierto. Pero de haberse aprobado, hubiera transcendido que el Parlamento Foral se había mostrado favorable a la incorporación de Navarra a Euzkadi y había acordado poner en marcha el procedimiento para hacer realidad este pronunciamiento, mediante la convocatoria del correspondiente referéndum. Las consecuencias políticas hubieran sido devastadoras para la pretensión de situar a Navarra, por la vía del mejoramiento del fuero, en plano de igualdad con la Comunidad Autónoma Vasca.

Las llamadas al diálogo y a la negociación cayeron en saco roto. Mientras Euskadiko Ezkerra arremetía contra el PSOE navarro, Herri Batasuna lanzaba dardos envenenados contra aquél. Mario Onaindía declaró el 20 de diciembre de 1979 que el PSOE, “al negarse a la incorporación, está dando carta blanca a los grupos armados para que busquen otra estrategia”. Por su parte, el secretario provincial de EE en Navarra, Vicente Serrano Izco⁶⁵, arremetió contra el PSOE y su secretario general Gabriel Urralburu, pero se congratuló de que gracias a la moción se había conseguido “que salga de su letargo el contencioso Navarra-Euskadi, que está en la mente del pueblo y, por otro lado, clarificar la postura de las fuerzas políticas sobre el tema”⁶⁶. Urralburu contestó con dureza a Onaindía, le recordó su pasado etarra, le advirtió que sus amenazas

64 Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *Ibidem*, I, p. 380-383.

no les amedrentaban y que si estuviera realmente interesado en acabar con la violencia “tendría mucho que aportar a este fin. Todos conocemos la influencia política que la organización que el señor Onaindía dirige, ejerce sobre ETA (pm). Lo que sucede es que todavía hay gente que, como de una dramática comedia se tratara, prefieren seguir haciendo el doble juego. Entre otras cosas, si no hubiera doble juego a nadie le cabría la sospecha de que el botín de atracos, impuestos revolucionarios y demás actos mafiosos de ETA son muchos los que se benefician. Y eso quizás explique muchas cosas”. Pero Onaindía no se daría por vencido. En un artículo publicado en el diario *El País* el 30 de diciembre de 1978, arremetió de nuevo contra el PSOE por su postura “suicida” y le hizo responsable de la continuidad de la “lucha armada”⁶⁷.

En nombre de Herri Batasuna, nada más conocerse el resultado de la votación en la Comisión de Régimen Foral, se pronunció el diputado Telesforo Monzón quien arremetió en Pamplona contra “las fuerzas abertzales, y más concretamente Euskadiko Ezkerra, que han apoyado un estatuto de petacho, y son

65 Vicente Serrano Izco, renombrado como Bixente Serrano Izco, ingresó en ETA a principios de 1970. Fue acusado del secuestro de Felipe Huarte, hijo del empresario y vicepresidente de la Diputación Foral, Félix Huarte, que ocurrió el 16 de enero de 1973. El secuestrado fue puesto en libertad el 26 de enero de ese mismo año después del pago de 50 millones de pesetas a la banda terrorista. Detenido en septiembre de 1973 fue juzgado por este hecho delictivo por un Consejo de Guerra y condenado en julio de 1974 a 42 años y 6 meses de prisión. Fue uno de los organizadores de la fuga de la cárcel de Segovia, protagonizada el 5 de abril de 1976 por 29 reclusos, en su mayoría de ETA, aunque sería detenido poco después en Burguete (Navarra). El autor, el mismo día del secuestro de Felipe Huarte, en su condición de Director de Coordinación, Planificación y Desarrollo formaba parte de una comisión de la Diputación Foral que negociaba con el vicepresidente de la Ford para Europa la implantación en Navarra de una planta de montaje de automóviles que proyectaba establecer en España. En el curso de la reunión, que tenía lugar en el Hotel de los Tres Reyes de Pamplona, llegó la noticia del secuestro. Al día siguiente, el representante de la Ford comunicó que desistían de llevar a cabo el proyecto en Navarra. Buena prueba del clima que se vivía en Pamplona es la homilía de un grupo de sacerdotes “progresistas” que llegaron a decir que “el secuestro de Felipe Huarte fue una tímida reacción del pueblo oprimido” (*El Europeo*, 6 de julio de 1973.) Serrano Izco se benefició de la Ley de Amnistía de 1977, se apartó de ETA e ingresó en EIA, que se integró en Euskadiko Ezkerra, partido que abandonó en 1982 por discrepancias con Mario Onaindía. En 2011 formó parte de la candidatura de Geroa Bai, encabezada por Uxúe Barcos, que presentó su dimisión como diputada en el Congreso de los Diputados al haber sido elegida parlamentaria foral de Navarra el 24 de mayo de 2015. Serrano Izco, número dos de la lista de Geroa Bai, la sustituyó como diputado al Congreso, tomando posesión el 9 de junio de 2015. Es profesor de historia en euskera en un Instituto de Pamplona y autor de varios libros sobre temas históricos.

66 *La Gaceta del Norte*, 19 de diciembre de 1979.

67 Estas fueron las palabras finales del artículo de Onaindía: “La postura del PSOE ante la integración de Navarra, sin embargo, rompe no sólo toda previsión, sino que representa el colmo de la irresponsabilidad política. A estas alturas, el PSOE debería haber aprendido qué ocurre en nuestro país cuando se cierran todas las puertas a las soluciones democráticas. De hecho, a quien conozca el significado de Navarra para la mayoría de los vascos, no se le escapa que con esta postura suicida del PSOE hace más por la continuidad de la lucha armada y la desestabilización de la democracia, que las teorizaciones del supuesto ‘apologista del terrorismo’ más sofisticado. / De nada sirve condenar el ‘terrorismo’ cuando una postura irresponsable arroja a posturas irracionales y antidemocráticas a quienes desean soluciones profundas para ciertas cuestiones, soluciones que, en este caso, están recogidas hasta en la propia Constitución”.

los culpables de que el lunes se rechazara la moción sobre la integración de Navarra en Euskadi, y esto nos puede llevar a la guerra. Navarra era por derecho propio Euskalerría. Y en el 36⁶⁸ se planteó el tema y se compraron los votos para conseguir la separación, y poco después llegó la guerra”. En la rueda de prensa estuvo presente Pachi Zabaleta, teniente de alcalde del Ayuntamiento de Pamplona, que dijo que en el Parlamento se había vivido una situación “ridícula, cuando los partidos que apoyaron el referéndum votaron en contra de la moción de integración de Navarra a Euskadi”. Iñaki Aldecoa apostilló que no se podía echar la culpa a UCD y UPN de lo que había ocurrido el lunes, pues “un enemigo nunca hace regalos. No es más que el resultado de un pacto entre el PSOE y las fuerzas centralistas de UCD y UPN”⁶⁹. También HASI, miembro de KAS y HB, hizo una valoración muy negativa de lo ocurrido en Navarra⁷⁰.

Visto lo visto, la polémica sobre la interpretación del artículo 47,2 del Estatuto resultó ser una discusión estéril. Al final la alternativa fueros o estatuto se resolvió por la vía del mejoramiento. Es verdad que Navarra puede llegar a ser Euzkadi. Pero, desde 1979 hasta el día de hoy no se ha presentado ninguna propuesta en el Parlamento foral para poner en marcha la iniciativa a que se refiere la disposición transitoria cuarta de la Constitución. Algunos grupos políticos reivindican hoy su desaparición, como si con ello la integración fuera imposible. El problema no es la transitoria sino el conflicto que persiste en el seno de la sociedad navarra y en la que se mantienen las dos posturas contrapuestas. Y la Constitución sigue siendo la mejor garantía de respeto al derecho a decidir del pueblo navarro.

Las Bases de negociación del Mejoramiento y de la Reintegración Foral

68 Seguramente Monzón quería referirse a la Asamblea de Ayuntamientos celebrada en 1932 en el teatro Gayarre de Pamplona, Navarra decidió apearse del tren estatuario vasco.

69 *El Noticiero Universal*, 19 de diciembre de 1979.

70 En una nota de prensa, Herri Alderdi Sozialista Iraultzailea (Partido Revolucionario Socialista Popular) recordaba cómo HASI se había opuesto al preautonómico vasco “por considerar que abría una brecha traumática para la integridad territorial de Euskadi”. (...) Nosotros queremos denunciar la falacia de una democracia que pretende que el pueblo navarro es soberano para decidir su pertenencia o no a una comunidad política (Comunidad Autónoma Vasca) y niega el derecho a la libre determinación de las nacionalidades del Estado, al mismo tiempo que niega que Euskadi son las cuatro regiones históricas al sur del Bidasoa”. (*Egin*, 23 de diciembre de 1979.)

Los proyectos de la Diputación Foral

Recordemos los acuerdos adoptado por el Parlamento Foral en su sesión de 5 de noviembre de 1979. En el primero de ellos, se decidió por 50 votos a favor, ninguno en contra y 16 abstenciones, “recabar de la Diputación Foral la presentación, antes el 31 de diciembre de 1979, de un Proyecto de Bases para la Reintegración Foral, a fin de que sea discutido y aprobado por este Parlamento y sirva de directriz para las conversaciones que la Diputación ha de mantener con el Gobierno sobre este tema trascendental para la autonomía de Navarra”. En el segundo de los acuerdos, la Cámara decidió por 50 votos a favor, 15 en contra y una abstención, “recabar de la Diputación Foral la presentación, antes del 31 de enero de 1980, de la propuesta que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, debe someter a la aprobación de este Parlamento sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las Instituciones Forales”.

En cumplimiento de los referidos acuerdos, la Diputación Foral encomendó el 22 de noviembre de 1979 a su presidente, Jaime Ignacio del Burgo, la elaboración de sendas Bases, una para la negociación del Amejoramiento del Fuero y la segunda sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales.

Del Burgo cumplió su cometido⁷¹ y en la sesión extraordinaria celebrada por la Diputación Foral el 27 de diciembre de 1979 presentó en primer lugar las Bases para la negociación para el Amejoramiento del Fuero. El texto se aprobó por cinco votos a favor (UCD y PSOE) y dos en contra emitidos por los diputados de HB, Angel García de Dios y de Amaiur, Jesús Bueno.

El texto elaborado por Del Burgo, que fue remitido al Parlamento Foral para su aprobación, era fiel reflejo del acuerdo reservado que había alcanzado con el ministro de la Presidencia, José Pedro Pérez Llorca. La singularidad de este proyecto residía en que no formulaba una relación pormenorizada de las competencias forales a integrar en el régimen foral, sino que definía las competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional para concluir que todas las demás corresponderían a Navarra⁷².

71 En su redacción de las Bases el presidente Del Burgo contó con la colaboración del asesor de Presidencia, Joaquín Salcedo Izu, catedrático de Historia del Derecho.

72 *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, Año II, núm. 0-3, de 17 de septiembre de 1981.

En rueda de prensa posterior a la aprobación de las Bases, el presidente Del Burgo defendió la denominación de “amejoramiento” por considerar que se trataba de “un concepto más amplio que el de reintegración, ya que se trata de reintegrar competencias que se ejercieron y conseguir otras que nunca se ejercieron. La integración es más superadora que la reintegración”.

Señaló que la “reintegración foral plena” interpretada como la vuelta a la situación anterior a 1839, era una pretensión inviable “porque la Corona de Castilla ya no existe. Por otra parte, las transformaciones políticas, sociales y económicas son tan profundas que nos obligaría a un pacto de integración en la comunidad española (supresión de aduanas, moneda, representaciones diplomáticas, etc.) con lo que, al final del proceso, sería algo similar a este proyecto que ahora proponemos”.

Manifestó que su aprobación “sería un paso gigantesco, muy importante. Si seguimos hablando de la Ley Paccionada de 1841, tal vez nuestros sucesores hablen del Amejoramiento del Fuero de 1980 como uno de los hitos importantes”.

Pese a ello, el nuevo pacto con el Estado representaría una modificación sustancial de la Ley Paccionada:

Defendemos el principio del pacto, pero no nos aferramos a la letra ni quizás al espíritu de la Ley Paccionada de 1841 que es, en cierto modo, insatisfactoria para Navarra. Hoy tenemos, por ejemplo, competencias legislativas que no eran posibles en la Ley Paccionada. Queremos desarrollar la autonomía por la vía del pacto. No es una ruptura con la Ley Paccionada, pero sí una novación sustancial de la Ley Paccionada

Sobre el alcance de la unidad constitucional, límite para el desenvolvimiento del Fuero navarro, dijo:

Hay que entender la unidad constitucional en sentido restrictivo. La vía constitucional es el marco en que ha de desenvolverse el Amejoramiento, y será Fuero todo lo que no es inherente al Estado. La unidad constitucional será el nudo gordiano de las negociaciones⁷³.

Asimismo, en la sesión extraordinaria celebrada el 26 de febrero de 1980, la Diputación Foral aprobó la propuesta elaborada por el presidente Del Burgo sobre las “Bases sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales”.

73 *Diario de Navarra* de 28 de diciembre de 1979.

El proyecto estaba presidido por la voluntad política de acomodar las instituciones navarras a los principios básicos del régimen parlamentario. El Parlamento Foral se convertía en una auténtica asamblea democrática y representativa del pueblo navarro, dotada de todas las funciones propias de una cámara legislativa, sin las restricciones establecidas en el Real Decreto Paccionado de 1979.

La Diputación Foral sería el gobierno de Navarra. Su presidente, elegido por el Parlamento Foral, nombraría libremente a los diputados forales. Se establecía asimismo la responsabilidad solidaria del Gobierno foral al atribuir al Parlamento la facultad de presentar mociones de censura.

Las “Bases” sometidas por la Diputación Foral a la consideración del Parlamento navarro reflejaban estrictamente el pensamiento foralista inspirado por los partidos reformistas durante el proceso de transición a la democracia. Su incorporación al ordenamiento jurídico, después del proceso de negociación con el Estado, no implicaba en principio la exclusión de la integración en la Comunidad vasca, pero no cabe duda de que la culminación del mejoramiento y la definitiva conversión del sistema institucional navarro en un régimen parlamentario harían muy difícil la posibilidad de que aquélla se produjera, pues las competencias forales eran similares, en incluso, en algunos aspectos superiores a las previstas en el Estatuto de Guernica. La incorporación sólo podría hacerse mediante renuncia de Navarra tanto a su personalidad propia y singular en el Estado de las autonomías como a su propio nivel de autogobierno para acomodarlos al ejercicio de los poderes propios de las instituciones comunes del País Vasco, que como ya vimos habían hecho tabla rasa de la reintegración foral.

Obsérvese, asimismo, cómo se distinguía claramente entre el proceso de mejoramiento del régimen foral, en el aspecto competencial, y la configuración definitiva de las instituciones forales, lo que significaba que la Diputación Foral se proponía negociar dos textos diferentes cuya aprobación no tenía por qué llevarse a cabo en el mismo momento ni integrarse en una sola norma, aunque fue esto lo que finalmente ocurrió.

Por último, las “Bases” ratificaban el peculiar estatus de Navarra en función de sus derechos históricos. La Ley de 25 de octubre de 1839 servía como punto de partida para el mejoramiento competencial, pues de ella se derivaba el principio de que debía ser Fuero cuanto no fuera inherente a la unidad constitucional, concepto que había de interpretarse a la luz del principio de autonomía inspirador de la Constitución de 1978.

Las Bases de negociación del Amejoramiento aprobadas por el Parlamento Foral

El proyecto de Bases de negociación para el Amejoramiento del Fuero de Navarra se publicó en el *Boletín Oficial de Navarra*⁷⁴, de 20 de enero de 1980. Se presentaron varias enmiendas a la totalidad firmadas por UPN, HB, PNV, UNAI y Amaiur que proponían la devolución del proyecto a la Diputación Foral y una de texto alternativo suscrita por el Partido Carlista⁷⁵.

La enmienda de UPN consideraba que el Amejoramiento debía contemplar tanto el aspecto competencial como el institucional, por lo que se pretendía que la Diputación redactara un nuevo proyecto que contemplara ambas cuestiones.

HB manifestaba su radical disconformidad con el proyecto por incumplimiento del mandato parlamentario como lo demostraba su misma denominación –“amejoramiento”–, con omisión de la expresión “reintegración foral”.

El PNV se había revestido del ropaje foralista y proponía exigir al Estado el respeto y efectiva aplicación de la Ley de 16 de agosto de 1841, derogándose todas las normas de igual rango que lo habían conculcado y desnaturalizado. Asimismo, una vez conseguido este objetivo previo, “se procederá a la Reintegración Foral por el que Navarra y el Estado establecerán un nuevo status para la vinculación entre ellos en base al reconocimiento efectivo del derecho originario de Navarra, pactándose desde esta situación con la sola limitación material de las competencias que tradicionalmente conforman la soberanía: moneda, defensa y todo lo que afecta a la personalidad internacional del Estado, en los términos que se señalan expresamente en el Derecho Internacional”. Y como garantía del reconocimiento efectivo de los derechos de Navarra se recurriría al “pase foral” respecto a las normas del Estado “que incidan en materias del Régimen Foral”⁷⁶.

La propuesta de texto alternativo formulada por el Partido Carlista respetaba prácticamente el proyecto de la Diputación Foral, si bien sustituía el término “Amejoramiento” por la expresión “Reintegración Foral”.

⁷⁴ La publicación del proyecto se hizo en el *Boletín Oficial de Navarra*, por cuanto el Parlamento todavía no contaba todavía con su propio Boletín.

⁷⁵ *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, núm. 4, de 20 de marzo de 1980. En 1983, el Parlamento Foral publicó en dos volúmenes, bajo el título *El Amejoramiento en el Parlamento*, los *Diarios de Sesiones del Parlamento* y los *Boletines Oficiales* relativos a la tramitación parlamentaria del Amejoramiento.

Los Grupos Parlamentarios, con excepción del de UCD, presentaron asimismo 41 enmiendas al articulado. Todas las enmiendas a la totalidad fueron rechazadas. Las relativas al articulado fueron sustituidas por enmiendas transaccionales “in voce” firmadas por los grupos parlamentarios de UCD, PSOE, UPN y Partido Carlista.

Aunque, como veremos a continuación, las “Bases” de la Diputación en lo relativo al Amejoramiento fueron objeto de importantes modificaciones en el curso de su debate en el Parlamento Foral, lo cierto es que en ellas se encuentran reflejados los principios básicos del fuerismo reformista preconizado por el centrismo navarro y que obtendría finalmente el respaldo de la mayoría de las fuerzas políticas representadas en aquél.

Una de las novedades del texto aprobado por el Parlamento fue la referencia expresa tanto a la reintegración foral como al mejoramiento, sin establecer ninguna incompatibilidad entre ambos términos. Esto no tuvo más que un valor puramente retórico, pues no tendría ninguna consecuencia desde el punto de vista competencial. Ya hemos visto reiteradamente cómo por reintegración foral se entendía desde el punto de vista nacionalista la vuelta a la situación anterior a la Ley de 1839. Sin embargo, en la base primera de las acordadas por la Cámara foral esta posición no queda reflejada en modo alguno, pues no se reivindicaba el retorno a la condición de “reino de por sí” sino que se respetaba el pensamiento inspirador de la fórmula propuesta por la Diputación⁷⁷:

Los derechos históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos en los términos establecidos en las presentes Bases de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra que tienen por objeto:

1º. El respeto y la garantía de todas aquellas facultades y competencias que, conforme a lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, son propias del régimen foral de Navarra.

76 Debemos resaltar que el fundamento de la enmienda el PNV invocaba la disposición adicional: “Admitir el Proyecto supone aceptar la desaparición de nuestro sistema foral, extraconstitucional ya que la propia Constitución reconoce el derecho originario de Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya al establecer su ‘amparo y respeto a los derechos históricos de los territorios forales’, fórmula que, por el segundo párrafo de la propia disposición adicional, resulta desdichada aunque nosotros, desde Navarra, debemos interpretar como reconocedora de nuestro derecho extraconstitucional”. Pronunciamiento inesperado que no había sido tenido en cuenta en el Estatuto Vasco de 1979 y que ponía de manifiesto la sinrazón de la postura abstencionista del PNV por considerar que la disposición adicional no garantizaba la reintegración foral.

77 La primera de las Bases de la Diputación Foral decía así: “Es objeto del Amejoramiento del Fuero de Navarra la integración en el Régimen Foral de aquellas funciones y competencias que hoy ejerce el Estado en territorio foral y que no son inherentes a la unidad constitucional, único límite que la Ley de 25 de octubre de 1839 establece para el desenvolvimiento de los fueros Navarros”.

2º. La integración en el régimen foral de Navarra de todas aquellas facultades y competencias que no sean inherentes a la unidad constitucional española.

La introducción de la expresión “reintegración foral” fue consensuada por UCD, PSOE, UPN y el Partido Carlista en el curso del debate parlamentario. Sin embargo, no se definieron cuáles eran las consecuencias de la reintegración en el aspecto competencial. Se introdujo asimismo como objetivo de las negociaciones con el Estado dejar bien sentado el respeto a las competencias de la Ley Paccionada de 1841, aunque en realidad éstas ya habían sido amparadas y respetadas por la disposición adicional primera de la Constitución al formar parte incuestionable de sus derechos históricos.

Otra de las novedades introducidas por el Parlamento fue la renuncia a definir las competencias inherentes a la unidad constitucional⁷⁸, que hubiera supuesto una singularidad del régimen

78 La segunda de las Bases de la Diputación Foral decía así: “Se considerarán funciones inherentes a la unidad constitucional las que deban ser ejercidas en el marco de un Estado moderno y eficaz y permitan, al propio tiempo, una amplia y eficiente autonomía. En tal sentido, a título orientativo y sin perjuicio del mantenimiento de las funciones que actualmente ejercen las instituciones forales, podrán entenderse como materias inherentes a la unidad constitucional las que se contienen en el artículo 149 de la Constitución y en concreto las siguientes: 1.- La regulación de las condiciones básicas que garantice la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

2.- Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

3.- Relaciones internacionales.

4.- Defensa y Fuerzas Armadas.

5.- Administración de Justicia, sin perjuicio de la creación del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

6.- Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las normas de procedimiento del Derecho Foral Navarro.

7.- Legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por la Diputación Foral.

8.- Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

9.- Régimen aduanero y arancelario: comercio exterior.

10.- Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.

11.- Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.

12.- Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

13.- Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica a nivel nacional.

14.- Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por la Diputación Foral.

15.- Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la Sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.

16.- Control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.

17.- Correos y telecomunicaciones; cables aéreos y radiocomunicación.

18.- La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas provengan de fuera de Navarra o salgan de ella, sin perjuicio de la necesaria coordinación con las instituciones forales.

La autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga del ámbito territorial de Navarra.

19.- Bases del régimen minero y energético.

20.- Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

21.- Normas básicas del régimen de todos los medios de comunicación social sin perjuicio de su desarrollo y ejecución por las instituciones forales.

foral, aunque se mantenía lo sustancial del proyecto de la Diputación en la Base segunda:

1. Sin perjuicio de las facultades y competencias actualmente reconocidas a Navarra en virtud de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, se considerarán inherentes a la unidad constitucional española y, por tanto, se reservarán al Estado las facultades y competencias estrictamente imprescindibles para garantizar la satisfacción de los intereses generales, la solidaridad y el progreso de los Pueblos de España.
2. La delimitación de las facultades y competencias que se reserven al Estado se llevará a cabo conforme a lo establecido en la Base Octava⁷⁹.

Debemos resaltar, asimismo, cómo se utiliza en el texto negociador la expresión “Comunidad Foral” para definir a Navarra. No quedó constancia en los debates parlamentarios de la razón de ser de la introducción de este concepto frecuentemente utilizado en la literatura foralista del centrismo navarro y que figuraba en las declaraciones programáticas de UCD. En la sesión celebrada el 4 de junio de 1980 se presentó una enmienda transaccional “in voce” en sustitución de la primera de las Bases de la Diputación Foral. Fueron sus firmantes los grupos parlamentarios de UCD, PSOE, UPN y Partido Carlista⁸⁰.

22.- Seguridad pública, sin perjuicio de las funciones que corresponden o puedan corresponder a la Policía Foral.

23.- Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

79 La Base octava quedó redactada así: “La Reintegración Foral y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra se llevará a cabo de conformidad con las presentes Bases y mediante pacto entre la Diputación Foral y el Gobierno que, previa ratificación del Parlamento Foral y de las Cortes Generales, se incorporará al ordenamiento jurídico a través de una Ley del rango adecuado a su contenido y naturaleza. Cualquier modificación posterior de dicha Ley deberá ajustarse al mismo procedimiento seguido para su adopción”.

80 En la redacción de la enmienda transaccional tuvieron un papel determinante los parlamentarios de UCD, Ignacio Astráin, y del PSOE, Gabriel Urralburu. En un turno en contra de la enmienda, el parlamentario de HB Iñaki Aldecoa llegó a decir que “el régimen foral ha muerto. Repito, el régimen foral de Navarra ha muerto. Se resucitará un robot adecuado, parecido, bien pintado, a la luz y a las necesidades y exigencias de la Constitución española del 78 pero el régimen foral ha muerto”. Le replicó Gabriel Urralburu: “¿...decir que el ‘régimen foral ha muerto? Probablemente, con un uso humorístico, habría que aplicarle la frase del Tenorio de Zorrilla: ‘Los muertos que vos matáis, gozan de buena salud. Porque si el régimen foral no ha muerto hasta ahora y es evidente que estando aquí, teniendo Navarra el primer Parlamento de una Comunidad Autónoma, teniendo todo lo que tiene Navarra, un Presupuesto que no tiene ninguna otra Comunidad Autónoma, unos medios, una Administración, etc., etc.; decir que el régimen foral ha muerto yo creo que, además de una osadía, es una simpleza que no permite la confrontación mínima con la realidad”. La enmienda transaccional fue aprobada por 11 votos a favor, 1 en contra. (*Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra*, núm. 16, Comisión de Régimen Foral, sesión celebrada el día de 4 de junio de 1980.)

Las Bases de negociación de la Institucionalización democrática aprobadas por el Parlamento Foral

Concluido el debate del proyecto de ley del Amejoramiento del Fuero, el Parlamento procedió a debatir el proyecto de la Diputación Foral sobre Bases sobre elección, composición y funciones de las instituciones forales.

La Mesa de la Cámara el 10 de abril de 1980 acordó la publicación de las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios. Cinco de ellas eran a la totalidad y solicitaban la devolución del proyecto a la Diputación Foral. Fueron estas las de Jesus Casajús de UNAI, Mikel Sorauren de Euskadiko Ezkerra, Herri Batasuna, Unión del Pueblo Navarro y Amaiur. La enmienda de UPN insistía en que el proyecto de amejoramiento y el de institucionalización debían tratarse de una vez, en su conjunto⁸¹.

Al articulado se presentaron nada menos que 241 enmiendas.

La Comisión de Régimen Foral inició sus trabajos el 22 de septiembre de 1980 y concluyó su dictamen 9 de octubre⁸². El 10 de noviembre dio comienzo el debate en el pleno del dictamen de la Comisión, que finalizó el 13 de noviembre⁸³.

A pesar del gran número de enmiendas, el contenido de las Bases aprobadas no difería sustancialmente del texto propuesto por la Diputación Foral. La novedad más significativa era la supresión de las Merindades como distrito electoral, pues se remitía a lo que dispusiera una ley foral reguladora de la composición y la elección de sus miembros, atendiendo a criterios de representación proporcional (Base novena). En cuanto a la presidencia de la

81 Además de la objeción procedimental, UPN esbozaba los "principios" que a su juicio debían regir la institucionalización: a) Principio de la no imitación por sistema de la Constitución (régimen parlamentario), por entender que "la cuestión foral merecía un más profundo estudio jurídico-práctico, con el propósito de lograr para Navarra su mejor ordenación; esto es, la que basándose en los eternos principios forales, en las viejas Leyes, en su propia naturaleza y características humanas, geográficas, económicas y culturales de Navarra, fuese capaz de instrumentar la actual y futura vida del Antiguo Reyno"; b) Principio de la no vinculación Institucional del Poder Foral y del común, que conducía a la supresión del precepto que atribuía al presidente de la Diputación Foral la representación ordinaria del Estado en el territorio foral" y la de que el presidente sería nombrado por el Rey; c) Principio de invención creadora, "sobre la base de la idiosincrasia del pueblo y de sus necesidades, sin despreñar la experiencia de los regímenes al uso", como sería por ejemplo establecer un sistema bicameral, de forma que hubiera dos Cámaras: una Baja, con la representación individual de los electores; y la otra Alta recogería la representación territorial de las Merindades, a través del voto de los Municipios y Concejos. En el curso del debate en la Comisión de Régimen Foral, UPN renunció a la defensa de tan peculiares "principios" y se sumó a las enmiendas transaccionales consensuadas por UCD, el PSOE y el Partido Carlista.

82 El dictamen de la Comisión se publicó en el *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, núm. 31, de 30 de octubre de 1980.

83 Las Bases sobre elección, composición y funciones de las Instituciones forales aprobadas por el pleno del Parlamento se publicaron en el *Boletín Oficial del Parlamento Foral*, núm. 35, de 27 de noviembre de 1980.

Diputación, aunque se establecía que sería elegido por el Parlamento Foral, la elección se realizaría en la forma que determinase una ley foral.

Se mantuvo la previsión introducida en el proyecto de la Diputación en el sentido de que el Parlamento no sólo sería el órgano foral competente al que se refería la Constitución en la disposición transitoria cuarta sino también para ejercer la iniciativa para la separación de Navarra de las Comunidades en que pudiera haberse integrado. Este precepto fue objeto de un amplio debate, en el que como no podía ser de otra forma estuvo presente la cuestión de la integración de Navarra en Euzkadi. La votación arrojó un ajustado resultado: 30 votos a favor (UCD y UPN) y 29 en contra, todo el resto de la Cámara⁸⁴.

A propuesta de UCD se atribuyó al Parlamento Foral la designación de los senadores que pudieran corresponder a Navarra, como comunidad foral y se introdujo una disposición adicional que reflejaba lo dispuesto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que otorgaba al Parlamento Foral y a la Diputación Foral legitimación para suscitar conflictos constitucionales de competencia y para promover recursos de inconstitucionalidad.

Debemos destacar un hecho de indudable trascendencia. Todos los grupos parlamentarios participaron en el debate y aprobación de las Bases de negociación. Y al decir “todos” incluimos a Herri Batasuna, que suele negar legitimidad al Amejoramiento entre otras cosas porque no fue refrendado por el pueblo navarro. Pero lo cierto es que HB participó intensamente en el debate. Presentó y defendió sus enmiendas, que si no fueron aprobadas fue porque no contaban con el apoyo de una asamblea absolutamente representativa y democrática. Por otra parte, ni al debatir las Bases del amejoramiento ni las Bases de institucionalización propusieron que el fruto de las negociaciones con el Gobierno fuera sometido a referéndum.

Marginación de Del Burgo y negociaciones con el Gobierno

La aprobación por el Parlamento Foral de las Bases de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral y las de

⁸⁴ El debate tuvo lugar en la sesión de 11 de noviembre de 1980. En esta ocasión, el PSOE votó en contra, alegando su portavoz Gabriel Urralburu que esta previsión no tenía ninguna validez y sólo podría figurar en las normas que habrían de desarrollar lo dispuesto en el artículo 147 del Estatuto vasco. Argumento inconsistente por cuanto el Amejoramiento se ratificó por las Cortes Generales y se incorporó mediante una Ley Orgánica al ordenamiento jurídico español, por lo que en el caso de que hubiera de aplicarse el referido artículo tendría que tenerse en cuenta esta previsión.

Institucionalización dejaba expedita la negociación con el Gobierno de la nación.

La Diputación Foral, en sesión de fecha 16 de diciembre de 1980 procedió al nombramiento de la Comisión negociadora, en la que no figuraba Jaime Ignacio del Burgo, que por acuerdo de 19 de abril de ese mismo año había sido ilegalmente destituido de su cargo de presidente, aunque permaneció como diputado foral hasta que el 14 de enero de 1984 en que fue repuesto por aplicación de una sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 1983 que anuló su destitución⁸⁵.

85 El llamado “caso FASA” estalló el 23 de febrero de 1980. Ese día el diario *El País* publicaba en primera página la siguiente noticia: “*La Diputación de Navarra descubre una supuesta malversación de fondos de su Presidente*”. Y en páginas interiores titulaba “*Un dinero entregado a FASA [Fundiciones de Alsasua S.A.] no tuvo el destino acordado por la Diputación*”. La crónica firmada por su corresponsal Fermín Goñi informaba de que en el verano de 1979 la Diputación Foral, para evitar la suspensión de pagos de la empresa, le había hecho entrega de unos 65 millones de pesetas, que en lugar de destinarse a pagar nóminas y proveedores se destinó a cancelar un crédito que tenía con la CAN, y del que era avalista, entre otros, el propio presidente Jaime Ignacio del Burgo. El 26 de febrero, *El País* complementaba la información anterior afirmando que el 21 de junio de 1979, la CAN, de la que Del Burgo era presidente, acordó conceder a FASA dos créditos de 45 y 36 millones de pesetas, figurando en el acta que el primero se destinaría a cancelar otro de igual cantidad [que estaba avalado por los consejeros de FASA, entre otros el presidente foral]. Tal destino, según varios consejeros, “*fue introducido a la hora de redactar el acta*”, alterando así el acuerdo del Consejo, lo que implicaba una acusación de falsedad documental. Una actuación claramente delictiva que habría permitido que el dinero recibido por FASA se aplicara a un fin diferente al querido por la Diputación. Todo el mundo entendió que se acusaba a Del Burgo de un delito de malversación de fondos y de haber falsificado el acta de la Caja de Ahorros para librarse de su aval. Fácíl es de imaginar la conmoción que la publicación de esta noticia provocó en Navarra, sobre todo cuando se supo que los diputados forales de UCD se alineaban en contra del presidente. Este negó tajantemente la veracidad de la misma. El Consejo de la CAN, reunido el día 26 de febrero en sesión extraordinaria acordó desmentir al periódico *El País* afirmando que el Consejo, con dos votos en contra, había ratificado la veracidad del acta, que reflejaba exactamente el acuerdo adoptado el 21 de junio de 1979. El presidente Del Burgo, tan pronto como apareció la primera noticia en *El País*, solicitó la convocatoria de un pleno extraordinario del Parlamento Foral para informar sobre su actuación. Pero la Mesa rechazó su petición y acordó constituir una Comisión Especial de Encuesta sobre las relaciones financieras mantenidas por la Diputación Foral con la empresa FASA, presidida por el nacionalista Manuel de Irujo e integrada por representantes de UCD (Gurrea), PSOE (Lora), UPN (Gómara), Amaiur (Oliite), EE (Sorauren). La Comisión concluyó sus trabajos el 17 de marzo con una relación de hechos en los que no se hacía ninguna valoración de la conducta del presidente.

Sin embargo, el 14 de abril de 1980, el Parlamento aprobó por mayoría una resolución, carente de motivación alguna, en la que exigía la dimisión de Jaime Ignacio del Burgo de sus cargos de diputado foral y presidente. Al negarse éste a dar cumplimiento a dicho acuerdo, el 28 de abril de 1980 la Diputación Foral, por cinco votos a favor y una abstención, acordó su destitución como presidente, aunque permaneció como diputado foral al haber sido elegido por sufragio universal.

El presidente del Parlamento requirió a Del Burgo para que no asistiera a las sesiones del Parlamento mientras no se dictara sentencia en los recursos promovidos por él contra los acuerdos del Parlamento y de la Diputación Foral. Del Burgo alegó que tal requerimiento podía entenderse como una coacción al libre ejercicio de la función parlamentaria. En la sesión del día 18 de mayo de 1981, Del Burgo accedió al pleno para intervenir en nombre de UCD en el turno de explicación de voto del acuerdo sobre las Bases de Reintegración y Amejoramiento del Fuero. Ante las protestas de los grupos aberzales, Arbeloa optó por suspender la sesión. A partir de entonces, Del Burgo se abstuvo de acudir a las sesiones para evitar que se le reprochara que por su culpa no se aprobaban los presupuestos generales y sobre todo las Bases de negociación con el Gobierno del proyecto institucional. Pero una vez que se produjo el inicio oficial de las

Tampoco figuraban en la Comisión el diputado foral de HB, Angel García de Dios, ni el de Amaiur, Jesús Bueno⁸⁶.

Del Burgo quedó al margen de las negociaciones para el Amejoramiento del Fuero, si bien, dada su condición de presidente de UCD⁸⁷, los comisionados del Estado, encabezados por los ministros Rodolfo Martín Villa y Sebastián Martín Retortillo y en el último tramo de las negociaciones por el ministro Rafael Arias Salgado trataron de forma permanente con él, algo que irritaba a los

conversaciones con el Gobierno, Del Burgo manifestó al presidente Arbeloa su intención de interponer acciones penales contra él por impedirle el libre ejercicio de su cargo de parlamentario foral. Arbeloa resolvió entonces amparar su derecho a participar en las sesiones y en la de 18 de mayo de 1981 Del Burgo volvió a sentarse en su escaño como diputado foral por la ciudad de Pamplona. Ante las sucesivas protestas de los parlamentarios aberzales el presidente Arbeloa se vio obligado a expulsar uno a uno, auxiliado por la Policía Foral, a quince parlamentarios de HB y de otros grupos afines en la sesión de 18 de mayo de 1981.

Como se ha dicho, Del Burgo recurrió ante la Audiencia Territorial tanto el acuerdo del Parlamento como el de la Diputación. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de dicho tribunal en sendas sentencias de 6 de junio de 1981 declaró nulo el acuerdo del Parlamento, pero mantuvo el acuerdo de la Diputación a pesar de que éste se había adoptado ante la negativa del presidente a cumplir la decisión de aquél. Del Burgo recurrió al Tribunal Supremo contra esta última sentencia, cuya Sala tercera, el 11 de octubre de 1983, dictó sentencia estimatoria que fue ejecutada por Auto de 10 de enero de 1984 por la Audiencia Territorial [aún no se había constituido el Tribunal Superior de Justicia de Navarra]. El 14 de enero de ese mismo año la Diputación repuso a Del Burgo en su cargo de presidente, en el que permaneció hasta el 6 de junio de 1984.

Hacemos un sucinto resumen de los hechos probados en el caso FASA:

1º. El 5 de febrero de 1976, Del Burgo, en su condición de abogado, fue nombrado por la empresa FASA para desempeñar el cargo de consejero y secretario de la sociedad, con el fin de colaborar en el intento de sus accionistas de sacar adelante la empresa que se hallaba en una difícil situación. Como pago a sus servicios, Del Burgo recibió 700 acciones de la sociedad (valor nominal 700.000 pesetas, en euros 4.206,98), lo que representaba el 0,3% del capital social. En el primer Consejo al que asistió Del Burgo, celebrado el 17 de marzo de 1976, se convino por todos los consejeros, personas de gran solvencia económica, que en el supuesto de que hubiera que concertar nuevos créditos, *“quedaban modificados los efectos de la solidaridad de los avales crediticios, sustituyéndolos por la responsabilidad personal de cada consejero, en proporción del capital suscrito por cada uno de ellos en la sociedad, de forma tal que aunque ante el acreedor aparecieran con carácter solidario, no lo fueran en realidad en el momento de exigírseles responsabilidades últimas en caso de incumplimiento”* De acuerdo con este convenio, *“cualquiera de ellos incluso con la simple noticia de que va a ser requerido, puede inmediatamente obligar a que cada consejero asuma la responsabilidad personal y económica que le corresponda con arreglo al capital titulado de sus acciones y en forma proporcional”*. El acuerdo facultaba al secretario del Consejo para elevar el convenio a escritura pública cuando algún consejero lo solicitara. En virtud de este convenio entre accionistas, Jaime Ignacio del Burgo nunca tuvo que desembolsar cantidad alguna por los avales ejecutados a los consejeros tanto por la Diputación Foral como por otras entidades bancarias. En el momento de la formalización del crédito con la Caja de Ahorros de Navarra, en caso de ejecución la cantidad a satisfacer por Del Burgo hubiera sido de 120.000 pesetas, es decir, 721 euros.

2º. El 19 de julio de 1978 la Caja de Ahorros de Navarra concedió un crédito a FASA por importe de 40 millones de pesetas, exigiendo como garantía el aval de los consejeros y la constitución a favor de la CAN de prenda sin desplazamiento sobre mercaderías por valor de 46,7 millones de pesetas.

3º. Desde su elección como senador el 15 de junio de 1977, Del Burgo dejó de asistir a las reuniones del Consejo de FASA, que nombró un secretario de actas.

comisionados de la Diputación que llegaron a hablar de “negociación paralela”⁸⁸.

El 12 de diciembre de 1980 el Consejo de Ministros aprobó el nombramiento de los miembros de la Comisión negociadora del Estado⁸⁹. La sesión constitutiva de las Comisiones negociadoras tuvo lugar en el Palacio de Navarra el 19 de diciembre de 1980. Las negociaciones concluyeron el 8 de marzo de 1982. He aquí, según refleja el acta suscrita por el ministro de Administración Territorial y

4°. Al tiempo de ser elegido presidente de la Diputación Foral, Del Burgo renunció a sus cargos de consejero y secretario en FASA y vendió al precio simbólico de 1 peseta, las 700 acciones, cuya titularidad ostentaba, al consejero delegado de la empresa, Ignacio Irazoqui (que había sido diputado foral en la Diputación presidida por Amadeo Marco). A tenor del convenio sobre supresión de la solidaridad entre los consejeros, Irazoqui asumía la parte que pudiera corresponder a Del Burgo en caso de ejecución, por lo que “de facto”, a partir de ese momento, el presidente no tenía riesgo de quebranto económico alguno en caso de que se produjera alguna ejecución.

5°. El 2 de junio de 1979, el consejero delegado de FASA, Ignacio Irazoqui, solicitó un crédito hipotecario a la Caja de Ahorros de Navarra de 130 millones de pesetas y la prórroga del crédito de 40 millones de pesetas, manteniendo las garantías prestadas. Posteriormente, el 20 de junio de 1979 Irazoqui rebajó la cantidad solicitada en concepto de nuevo crédito a 97 millones de pesetas.

6°. El 13 de junio de 1979, FASA solicitó de la Diputación Foral la concesión de una “ayuda excepcional” de 97 millones de pesetas, a la vista de la difícil situación económica en que se encontraba.

7°. El 18 de junio de 1979, el diputado foral de Industria, Jesús Bueno, propuso que se debatiera con carácter de urgencia la solicitud formulada por FASA. *En ese momento, el presidente se ausentó de la sesión, señalando que lo hacía debido a las relaciones que le unieron con FASA, relaciones que ya no existían por cuanto había presentado su renuncia al cargo de consejero e incluso había formalizado la transmisión de las acciones de las que era titular en dicha empresa.* Declarada la urgencia por los demás miembros de la Diputación, el director de Industria presentó un detallado informe, en el que constaba entre otros un acuerdo de fecha 30 de noviembre de 1978 por el que se había concedido a FASA una subvención de 50 millones de pesetas condicionada al cumplimiento de las condiciones establecidas, de modo que para el cobro de dicha cantidad la sociedad debería depositar aval suficiente de los miembros de su Consejo de Administración. De dicha subvención, quedaban pendientes de abonar 20 millones de pesetas. Tras la correspondiente deliberación, la Diputación Foral acordó, *en ausencia de su presidente*, abonar a FASA la cantidad pendiente de 20 millones de pesetas, *levantándole la obligación de prestar garantía alguna*, algo sin duda insólito y que rectificaba las cautelas establecidas por la anterior Corporación. Asimismo se manifestaba a FASA que *“en el supuesto de que el Consejo de Administración de la CAN (del que los diputados forales formaban parte como consejeros natos) adopte acuerdo concediendo un préstamo a dicha empresa, esta Diputación Foral de Navarra anticipará a la misma, inmediatamente, el importe de dicho préstamo, anticipo que será reintegrado a la Corporación directamente por la CAN, una vez que ésta pueda hacer efectivo el préstamo concedido a FASA”*. Tampoco se exigieron garantías a la empresa que aseguraran la devolución del referido anticipo.

8°. El 21 de junio de 1979, el Consejo de la CAN trató de la solicitud de FASA. El acta de la sesión refiere que al proceder el director de la entidad a dar lectura a la solicitud de préstamo hipotecario por importe de 97 millones de pesetas, *“el presidente Del Burgo se ausenta de la sala manifestando que se retira en este momento porque hasta la fecha de su posesión como presidente de la Diputación Foral de Navarra era formalmente consejero-secretario de FASA, si bien desde su elección como senador no había acudido a ninguna de las reuniones del Consejo de FASA, considerando que pese a su actual desvinculación de tal entidad, piensa que debe ausentarse por haber tenido en la misma y hasta ahora interés directo en ella”*. El director informó al Consejo que FASA mantenía un crédito de 40 millones de pesetas. En la carta del consejero-delegado Ignacio Irazoqui se refería al referido crédito que contaba *“con garantía prendaria y aval de los consejeros que vence el 27 de julio”*, de modo que los miembros del Consejo tuvieron

el presidente de la Diputación Foral, cómo se desarrolló el proceso negociador.

-19 de enero de 1981. Los comisionados acordaron recoger en un texto único tanto el contenido del mejoramiento foral como el relativo a las instituciones⁹⁰, que quedaría estructurado en estos tres títulos: Preliminar: acerca de los principios histórico-forales; Primero: que trataría de las Instituciones de Navarra; y Segundo: sobre las competencias forales.

conocimiento de este hecho y, por tanto, pudieron advertir que el presidente Del Burgo era avalista de dicho crédito. También se leyó el acuerdo adoptado por la Diputación Foral en su sesión de 18 de junio anterior.

9º. Tras la correspondiente deliberación, el Consejo acordó conceder a FASA, por una parte, un crédito hipotecario de 36 millones de pesetas, al 16,75%, por plazo de dos años prorrogable hasta diez por voluntad de la CAN, con dos años de carencia y amortizable en las ocho anualidades, disponiendo que con cargo a este nuevo crédito hipotecario se cancelará el otorgado el 3 de julio de 1975, que estaba garantizado con hipoteca, exigiendo además el aval solidario de los que ese momento eran consejeros de FASA. Asimismo, se acordó conceder un crédito de campaña por 45 millones de pesetas, por plazo de un año, bajo garantía personal y universal de FASA, más la prendaria solidaria sobre materias primas y productos acabados, junto con la garantía solidaria de los consejeros de la sociedad, añadiendo que con cargo a dicho crédito se cancelará el concedido por la CAN el 19 de junio de 1978 por 40 millones. El director informó que con las cancelaciones previstas en el acuerdo a FASA le quedarían 17 millones de pesetas para poder pagar las nóminas atrasadas.

10º. El 22 de junio de 1979, Ignacio Irazoqui remitió una carta a todos los miembros de la Diputación agradeciendo tanto su acuerdo de 28 de junio como el de la CAN de 21 de junio, aunque consideraba que tal ayuda financiera era insuficiente para la salida definitiva de FASA.

11º. También el 22 de junio de 1979 la Diputación Foral expidió libramiento para el pago de los 20 millones de subvención previstos en el acuerdo del 18 de junio.

12º. El 29 de junio de 1979, la Diputación Foral, a la vista del acuerdo adoptado por el Consejo de la CAN el 21 de junio, procedió a expedir libramiento de pago a favor de FASA por importe de 81 millones de pesetas, a que ascendían los créditos otorgados por dicha entidad. *El libramiento estaba firmado por el diputado foral de HB, Angel García de Dios*, entregándose a Ignacio Irazoqui un cheque nominativo por dicho importe.

13º. Ese mismo día, 22 de junio de 1979, Ignacio Irazoqui ingresó en la cuenta de FASA en la CAN el cheque de 81 millones de pesetas que le había sido entregado ese mismo día por la Contaduría de la Diputación. Hecho el ingreso, la CAN procedió a cancelar los créditos anteriores, abonándosele 19 millones de pesetas que se destinaron al pago de las nóminas pendientes.

14º. FASA no formalizó los créditos porque ante una solicitud de quiebra formulada por un acreedor el 20 de septiembre de 1979, se vio obligada a presentar suspensión de pagos el 27 de septiembre.

15º. Al conocer que la situación de FASA no había quedado resuelta con los acuerdos referidos, en el mes de julio de 1979 se llevaron a cabo gestiones por el diputado foral de Hacienda, Angel Lasunción, y el propio presidente Del Burgo, por encargo expreso de la Diputación, ante el vicepresidente del Gobierno Joaquín Abril Martorell instándole a la búsqueda de una solución financiera para la empresa, gestiones que no fructificaron.

16º. El 7 de febrero de 1980 el diputado foral de Hacienda, Angel Lasunción, informó a la Diputación Foral que FASA no había cumplido lo dispuesto en el acuerdo de 18 de junio de 1979. La Corporación acordó requerir a FASA que procediera al cumplimiento de lo dispuesto en dicho acuerdo.

En esta reunión se comentó el hecho de que UCD de Navarra hubiera creado una comisión de seguimiento de las negociaciones, presidida por Jaime Ignacio del Burgo. Según refiere Juan Cruz Alli se dejó sentado “que la negociación era entre las Comisiones designadas por las partes, por lo que habría de respetarse en la transmisión de información por los comisionados a sus respectivos partidos, evitando que se produjeran interferencias y obstáculos al proceso negociador”⁹¹. Sin embargo, los comisionados centristas, en clara rebeldía respecto a su partido, no le facilitaron ninguna

17°. El 23 de febrero de 1980, el diario *El País* publicó la noticia de que se había descubierto una malversación de fondos del presidente foral, a la que ya hemos hecho referencia.

18°. El 26 de febrero de 1980 se constituyó en el Parlamento Foral una Comisión Especial de Encuesta.

19°. Durante los trabajos de la Comisión se exigió, a propuesta del representante del PSOE, al presidente Del Burgo que aportara sus cuentas corrientes suyas, y las de su esposa, sus padres, de sus hijos (todos ellos menores de edad) y sus hermanos solteros. Del Burgo se negó a facilitar a la Comisión tal información, pero propuso –y fue aceptado por la Comisión– que se sometieran sus propias cuentas y la de su esposa al examen de un Censor Jurado de Cuentas nombrado por el Colegio correspondiente. El informe del Censor, Alberto Munárriz, histórico militante del PNV, concluyó que “*desde el día 1 de enero de 1976 hasta el día de la fecha, no han aparecido contabilizadas operaciones que puedan estar relacionadas con la firma FASA*”. La intención del proponente era alimentar la idea de que los 81 millones podían haberse ingresado en las cuentas de Del Burgo, a pesar de que se conocía perfectamente el destino dado por FASA a dicha cantidad.

20°. El 14 de abril de 1980 el Parlamento de Navarra acordó exigir la dimisión de Jaime Ignacio del Burgo como diputado foral y presidente. La votación, que fue secreta, arrojó el siguiente resultado: 38 votos a favor, entre ellos 3 parlamentarios de UCD, 5 en blanco y una abstención. Los parlamentarios de UPN (13) se ausentaron del pleno al comienzo del debate y 13 diputados de UCD lo hicieron antes del comienzo de la votación.

21°. El 28 de abril de 1980, la Diputación Foral acordó la destitución de su presidente, por cinco votos a favor y una abstención, para dar cumplimiento a lo acordado por el Parlamento Foral.

22°. Del Burgo interpuso sendos recursos contencioso-administrativos ante la Sala correspondiente de la Audiencia Territorial que fueron resueltos el 6 de julio de 1981. El tribunal declaró *nulo de pleno derecho* el acuerdo del Parlamento Foral, pero desestimó el recurso contra el acuerdo de la Diputación Foral. En dicha sentencia se declaraba que los diputados podían haber perdido la confianza en su presidente, al no haberles advertido de que era avalista de FASA. Del Burgo recurrió al Tribunal Supremo contra la sentencia de la Diputación Foral. Por su parte, el Parlamento recurrió contra la sentencia que declaraba la nulidad de su acuerdo, que fue desestimada por sentencia de la Sala 4ª del Tribunal Supremo de fecha 24 de abril de 1984.

23°. El 27 de noviembre de 1980, la Diputación Foral acordó interponer una denuncia ante la Fiscalía contra Jaime Ignacio del Burgo e Ignacio Irazoqui. Al primero se le acusaba de malversación de fondos y al segundo de estafa. La denuncia, redactada por el catedrático de Derecho Penal José María Stampa Braun. Se informó de que la denuncia estaba fundamentada en un dictamen del citado catedrático, que nunca se produjo ya que, según manifestaciones efectuadas por dicho letrado al propio Jaime Ignacio del Burgo, él se había limitado a elaborar la denuncia con los datos facilitados por la Diputación. La denuncia imputaba a Del Burgo e Irazoqui haberse puesto de acuerdo para conseguir que aquél quedara liberado de su aval ante la CAN. Conviene destacar que hasta ese momento, se entendía que Irazoqui había sido la víctima de los manejos de Del Burgo que le habría obligado a cancelar los créditos. Este presentó entonces al Fiscal General un escrito pormenorizado de hechos probados, acompañado de varios dictámenes firmados por la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Pamplona, los catedráticos Gonzalo Rodríguez Mouruño, Oscar Alzaga, Gaspar Ariño, Alfredo Gallego Anabitarte y el letrado de las

información, por lo que su presidente optó por establecer hilo directo con los ministros Martín Villa y Martín-Retortillo.

-29 de marzo de 1981. Se aprobó la redacción del título correspondiente a las Instituciones.

-29 de abril de 1981. Se aprobaron treinta artículos del Título Primero, dejando apartado para más detenida consideración el precepto referido a la Cámara de Comptos. Asimismo, se dejó pendiente, por no haber acuerdo, el punto relativo al nombramiento por el Parlamento del senador de la Comunidad Foral, dado que se

Cortes Manuel Fraile, en los que se concluía que no era responsable de delito alguno y su destitución había sido ilegal.

24°. A mediados de enero de 1981, la Fiscalía General del Estado desestimó la denuncia contra Del Burgo por malversación de fondos, pero al no ser Irazoqui aforado ordenaba la presentación de una querrela por presunta estafa ante los tribunales de Pamplona.

25°. El 26 de enero de 1981 el Juzgado de Instrucción núm. 2-B de Pamplona acordó el procesamiento de Ignacio Irazoqui por delito de estafa. La Fiscalía solicitaba para el procesado una pena de ocho años de prisión mayor y que fuera condenado al pago de 81 millones de pesetas en concepto de indemnización. Asimismo, solicitaba se declarase la responsabilidad civil subsidiaria de FASA.

26°. El 29 de abril de 1982 la Audiencia Provincial rechazó el recurso interpuesto por la Diputación Foral contra el auto de apertura del juicio oral decretada por el Juzgado de Instrucción por entender que debía haber exigido la responsabilidad civil de los avalistas de los dos créditos cancelados con el anticipo concedido a FASA por la Corporación foral. El auto de la Sala rechaza esta pretensión porque la exigencia de tal responsabilidad civil requiere, según la doctrina del Tribunal Supremo, que “de las actuaciones practicadas se deduzcan indicios racionales de su participación en los efectos del delito por título de mera liberalidad (...), beneficio que no puede afirmarse hayan obtenido los avalistas de los dos créditos cancelados”.

27°. El 25 de noviembre de 1982 la Audiencia Provincial de Pamplona dictó sentencia absolutoria de Ignacio Irazoqui, al no apreciar engaño alguno en su actuación ni la obtención de beneficio propio, pues fue FASA quien se lucró con los 81 millones de pesetas recibidos. La sentencia considera probado que Irazoqui expuso con absoluta claridad la difícil situación económica de la empresa para la que pedía ayuda, sin que constara que hubiera ocultado en sus exposiciones ningún dato de relevancia “ocultación que de haber existido, y de notar es que ni siquiera se ha alegado que la hubiera [la Diputación fue parte acusatoria en el proceso], podría haber sido en todo caso descubierta con toda facilidad por el departamento correspondiente al ramo de actividad de la empresa en cuestión de cada una de dichas Corporaciones [la Diputación y la CAN], por lo que *resulta evidente que el engaño o maquinación insidiosa no existió en esa fase de las negociaciones, anterior a los acuerdos adoptados, que tomaron sus decisiones, con conocimiento pleno de las dificultades de FASA determinadas, no por un engaño inexistente, sino por su plausible deseo de ayudar a una empresa en estado financiero angustioso (...), laudable propósito que explica sin duda la urgencia con que, especialmente la Diputación Foral, resolvió el problema sin adoptar específicas medidas de garantía que cubrieran el riesgo que indirectamente asumía, en contraposición con lo que había efectuado en otras ocasiones anteriores, al conceder subvenciones a la misma industria, o al otorgarle moratorias en el pago de sus deudas fiscales*; y parece de otro lado igualmente claro que ese elemento de engaño fraudulento, inexistente como se ha dicho en las fases de negociación anteriores al acuerdo de la Corporación de 18 de junio de 1979, no se produjo tampoco en ningún momento posterior...”. La Sala declara asimismo que la concesión de los créditos por la CAN “estaba vinculada necesariamente a la cancelación de los créditos anteriores, de 3 de julio de 1975 y 19 de julio de 1978”, pues de otra forma “difícilmente se hubiera podido efectuar tal reintegro [a la Diputación], si se hubiera podido efectuar el dinero anticipado por la Corporación Foral a las atenciones que el acusado consideraba preferentes, lo que bien podía haber sido apreciado por los Diputados Forales, miembros todos ellos del Consejo de la Caja de Ahorros...”. Rechaza también la sentencia que hubiera dolo penal en el hecho de que FASA no hubiera llevado a cabo ninguna actuación tendente a la

trataba de una prerrogativa atribuida por la Constitución a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Tampoco se llegó a acuerdo en cuanto al mantenimiento del Tribunal Administrativo de Navarra, organismo encargado de resolver los recursos de alzada ante la Diputación contra los acuerdos municipales, recurso que se entendía por la representación del Estado que vulneraba el principio de autonomía de las entidades locales consagrado por la Constitución⁹².

-14 de mayo de 1981. Se resolvió la discrepancia surgida en torno a la elección del senador de la Comunidad Foral y se avanzó

formalización de los créditos, lo que devino imposible “por haberse producido un estado legal de suspensión de pagos en tiempo en el que la formalización de los préstamos era aún posible”, acción que no se produjo por voluntad del Consejo de FASA sino por “una acción necesaria en términos reales... para evitar una declaración inminente de quiebra”.

28°. En junio de 1984 la Diputación acuerda no recurrir la sentencia absolutoria de Ignacio Irazoqui, y decide emprender una *acción civil* para exigir el retorno de los créditos cancelados por FASA. *La Diputación alegaba que había padecido un “error” pues sólo debió haber pagado en concepto de anticipo 19 millones y no 81 millones.* La demanda se interpuso ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Pamplona y se dirigió contra FASA, contra la Caja de Ahorros de Navarra y contra personas que habían sido consejeros de la empresa, entre ellos Jaime Ignacio del Burgo e Ignacio Irazoqui.

29°. El 11 de octubre de 1983, la Sala Quinta del Tribunal Supremo dictó sentencia por la que anuló el acuerdo de destitución de Jaime Ignacio del Burgo como presidente, estimando que la Diputación Foral carecía de facultades legales para adoptar tal decisión. *La sentencia anulaba todos los pronunciamientos de la dictada por la Audiencia Territorial el 6 de junio de 1981*, por lo que no cabe hacer invocación de sus fundamentos de derecho. Fue notificada a la Diputación Foral el 23 de noviembre de 1983, mediante providencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, ordenando a la Diputación Foral que procediera a la ejecución del fallo, adoptando las resoluciones procedentes y practicando lo que exigiera el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el mismo.

30°. El 1 de diciembre de 1984 la Diputación Foral acusó recibo de la sentencia dictada por el Tribunal Supremo, instando al abogado del Estado para que sometiera a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial “*la imposibilidad legal y material de ejecutar la referida sentencia*”. Invocaba la Diputación que Del Burgo no había recurrido el nombramiento como presidente de Juan Manuel Arza, que había sido nombrado el 29 de septiembre de 1980. [Este nombramiento se produjo en virtud de un acuerdo político interno de UCD para poner fin a la crisis institucional provocada por el asunto FASA y Del Burgo votó favorablemente a Arza, dejando expresa constancia en el acta que esta actitud “*no significa renuncia a los derechos a la Presidencia que pudieran corresponderme en el caso de una decisión favorable ante los recursos que tengo presentados ante la Audiencia Territorial de Pamplona*”] Asimismo se alegaba la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y la expiración del mandato de los miembros de la Diputación, que desde las elecciones forales de 8 de mayo de 1983 se hallaba en funciones.

31°. Jaime Ignacio del Burgo instó a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial la ejecución directa de la sentencia, invocando lo dispuesto en el artículo 117, núm. 3 de la Constitución que atribuye esta facultad a los tribunales de Justicia.

32°. El 10 de enero de 1984, la Sala del Tribunal dictó Auto por el que se requería a la Diputación Foral para que procediera a la inmediata reposición de Jaime Ignacio del Burgo en las funciones de presidente, cesando en consecuencia a Juan Manuel Arza.

33°. El 14 de enero de 1984, la Diputación Foral dio cumplimiento al referido Auto y previo cese de Juan Manuel Arza, repuso en su cargo a Jaime Ignacio del Burgo.

en la solución de los otros dos temas que habían quedado pendientes en la reunión anterior. Se tuvo conocimiento de la posible redacción del Título Preliminar presentado por la Comisión de Navarra.

-23 y 24 de junio de 1981. Se dio por concluido con total acuerdo el Título relativo a las Instituciones, salvo en lo referente a la Cámara de Comptos. Se inició el estudio del Título Preliminar.

-27 de julio de 1981. Se llegó al acuerdo en la redacción del Título Preliminar.

34°. En 13 marzo de 1986 el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Pamplona *desestimó la demanda* interpuesta por la Diputación Foral contra FASA, la CAN y diversos accionistas de dicha sociedad en exigencia de responsabilidad civil. En sus fundamentos de derecho, el Juzgado declaraba que *“si algo se deduce que ha habido en las presentes actuaciones es una clara imprudencia por parte de un organismo administrativo que ha adelantado una empresa sin tomar las más elementales medidas de garantía para asegurarse su cobro y la única disculpa que se ve, es la finalidad política de tratar de paliar los graves efectos de todo orden que llevaría consigo la crisis empresarial”*.

35°. El 2 de diciembre de 1986, la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial *desestimó el recurso de apelación* interpuesto por la Diputación, y confirmó en todos sus extremos la sentencia dictada por el Juzgado núm. 1 de Pamplona, añadiendo algunas consideraciones que en síntesis son las siguientes:

a) Que puede ratificarse cuanto en la sentencia apelada se dijo sobre el evidente *“descuido”* de la Diputación Foral.

b) Que no puede hablarse de *“error”* en el acuerdo de 18 de junio de 1979 sino de una *“ejecución precipitada”* del mismo.

c) La Diputación conocía las condiciones de precariedad económica de FASA *“por lo que en vista de ello debieron adoptarse las garantías previstas (...), pero no desprenderse precipitadamente del dinero, cuya finalidad, lógicamente era la de cancelar anterior crédito y préstamo”*.

d) Que por todo ello la Diputación *“debe asumir las consecuencias de un anticipo concedido sin garantías, abstracción hecha de las motivaciones de tipo político-social, sin que, por tanto, quepa hablar de error sino de actuación imputable a los propios órganos de la Diputación”*.

e) Que la cancelación de los créditos anteriores fue una actuación lógica y necesaria por parte de Irazoqui, en cuya conducta *no existió “consilium fraudis” o propósito fraudulento*.

36°. A la vista de esta última sentencia de la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial, Jaime Ignacio del Burgo dirigió un escrito al presidente de la Diputación Foral o Gobierno de Navarra, Gabriel Urralburu, instándole a interponer acciones civiles para exigir la correspondiente indemnización a los diputados responsables de un quebranto de 81 millones de pesetas a las arcas públicas. Uno de ellos (Jesús Malón) se sentaba en su propio gobierno. El presidente Urralburu ni contestó ni adoptó ninguna medida.

De todo lo anterior se desprende que el presidente Del Burgo:

a) No llevó a cabo ninguna actuación a favor de FASA ni promovió ninguno de los acuerdos adoptados para ayudar a la empresa ni en la Diputación Foral ni en la Caja de Ahorros de Navarra.

b) Se ausentó de las sesiones de ambas instituciones en las que se adoptaron los acuerdos sobre FASA, advirtiendo que había sido hasta su nombramiento como presidente de la Diputación Foral accionista, consejero y secretario de la sociedad, por lo que la exigencia de responsabilidades a quien cumplió escrupulosamente la legalidad fue un auténtico abuso de poder.

c) No tenía interés personal de naturaleza económica alguna en que se cancelara el crédito de 40 millones de pesetas en el que figuraba como avalista, por cuanto en ese momento su responsabilidad real

-13,14 y 15 de octubre de 1981. Se inició el debate sobre el Título relativo a las competencias de Navarra.

-6 de noviembre de 1981. A iniciativa de la representación del Estado, se volvió a revisar todo lo acordado hasta entonces y, en cuanto al Título Segundo, se planteó la discusión sobre el alcance del concepto de unidad constitucional. En lo relativo a la Cámara de Comptos se alumbró la posibilidad de alcanzar un acuerdo transaccional sobre la base de distinguir entre la función fiscalizadora –que sería competencia exclusiva de la Cámara de

era de cero pesetas al haber vendido con anterioridad su 0,3% en el capital social de FASA (4.206,98 euros) en virtud del convenio de ruptura de la solidaridad de los créditos concertados con aval del Consejo adoptado por todos los consejeros, de modo que cuando se concertó dicho crédito su responsabilidad real ascendía a 400 euros.

d) No ocultó, ni podía hacerlo, su condición de avalista en alguno de los préstamos concedidos a FASA, circunstancia que figuraba en los expedientes y en los informes presentados, respectivamente, por el director de Industria de la Corporación Foral y el director de la CAN.

e) La exigencia de dimisión de Del Burgo como diputado y presidente del Parlamento, que no contiene motivación alguna, fue un acto arbitrario, radicalmente contrario a la ley, al erigirse los parlamentarios que adoptaron tal acuerdo en jueces de una conducta que, si hubiera sido cierta, sólo correspondía juzgar a los tribunales de justicia, sin contar con las numerosas calumnias e injurias que se vertieron durante la sesión que atentaron gravísimamente contra su honor.

f) La causa del perjuicio sufrido por la Diputación estuvo en grave negligencia de los diputados forales que, en ausencia del presidente, adoptaron un acuerdo que podía suponer un gran quebranto para la Hacienda foral sin haber condicionado la concesión del anticipo al otorgamiento de garantías suficientes, a diferencia de lo que la Diputación anterior había hecho con FASA.

Dejamos constancia asimismo de que todos los hechos reseñados tienen respaldo en la documentación obrante en el archivo de la Diputación Foral y de la Caja de Ahorros de Navarra o reflejan los hechos probados y las valoraciones jurídicas realizadas por los diversos jueces y tribunales que en Pamplona y en Madrid juzgaron procedimientos relativos al caso FASA o a su destitución y reposición como presidente.

[Nota del autor.- Al finalizar esta extensa pero obligada nota, dejamos constancia de que no es el momento para realizar ninguna valoración sobre los hechos expuestos. No obstante, diré que en el caso FASA confluyen ambiciones personales, motivaciones políticas y miedo de algunos a asumir sus propias responsabilidades. Pero no se me olvidan las palabras que tras la primera entrevista que mantuvieron Adolfo Suárez y Carlos Garaicoechea sobre el Estatuto de Guernica me dirigió el presidente del Gobierno: “Me ha dicho Carlos que mientras tú estés al frente de Navarra no habrá paz. En cambio con Javier Moscoso es más fácil entenderse por su talante liberal”.

Algunas publicaciones recientes se han referido a este *affaire* que convulsionó la política navarra durante la primera legislatura del Parlamento de Navarra. La más importante es obra del secretario general de la Diputación Foral, Joaquín GORTARI: *La transición política en Navarra 1979-1982*, Primera parte, *La Diputación Foral de 1979 y el caso FASA*, Vol. I, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2011, p.47-292.) Este libro parece más bien un alegato en defensa de los diputados forales que destituyeron a su presidente y de justificación de su propia actuación como secretario de la Corporación. Su relato concluye el día 14 de enero de 1984 con la nota pública hecha por el presidente cesado sin incluir ni una sola manifestación del presidente repuesto. Menos mal que a renglón seguido, en el epílogo, niega que el asunto FASA fuera “un caso delictivo de corrupción política que, determinada prensa, cometió el error de airear. Afortunadamente, esta apreciación era infundada, pero, a pesar de todo, la vorágine política se desató y nadie pudo, o no quiso, detener, actuando, por ejemplo, en las interioridades de la DFN y la CAN para averiguar todo lo sucedido, exigiendo a quien correspondiera responsabilidades reparadoras del daño

Comptos– y la función jurisdiccional (la llamada responsabilidad contable), que se atribuiría, por exigencias de la unidad constitucional, al Tribunal de Cuentas del Estado.

-23 de diciembre de 1981. Se llegó a un total acuerdo sobre la mención a la unidad constitucional como límite de la autonomía foral de Navarra, que se incorporó al Título Preliminar.

producido". Lo que le lleva a plantearse la siguiente pregunta: "¿Habrá operado, a la fecha presente, la extinción por el transcurso del tiempo de la obligación de devolver lo indebidamente percibido, teniendo en cuenta la naturaleza de las relaciones fundacionales y de gobierno, éticas y jurídicas, entre la DFN y la CAN, que existieron y, todavía, existen?". La respuesta la dio la Justicia. Pero el caso es que Gortari omite toda referencia a los fundamentos de derecho de la sentencia que absolvió a Irazoqui y ni siquiera da noticia de las sentencias dictadas en vía civil por el Juzgado de Primera Instancia de Pamplona (1984 y la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial (1986). Ambas sentencias establecieron con claridad meridiana quiénes fueron los responsables. La pregunta incomprensiblemente lanzada al aire por Gortari ha servido para que algunos autores aberzales sigan acusando de corrupción a Jaime Ignacio del Burgo. No obstante, no puedo menos que recordar la dedicatoria escrita de su puño y letra que en febrero de 2001 Joaquín Gortari tuvo la gentileza de remitirme su libro *Navarra y el Nacionalismo Vasco* (Madrid, 2001), cuya autoría comparte con José Manuel Azcona, que dice así: "A Jaime Ignacio del Burgo, quien entre los pensadores forjadores de la personalidad identitaria de Navarra ocupa el primer lugar y que en nuestro libro, no ha tenido este reflejo porque nos hemos referido únicamente a los muertos. Como todavía eres una persona de mucha vida activa por delante, al fin resultará que llegarás a la meta cuando los demás justamente han salido. En todo caso quiero dejar constancia de que para mí, con lo que ya has hecho, eres el número UNO". (Biblioteca del autor.)

En 1999 el Gobierno de Navarra publicó un libro colectivo titulado *Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la Transición en Navarra (1975-1983)*. El que fuera presidente del primer Parlamento Foral democrático de la historia de Navarra, Víctor Manuel Arbeloa, colaboró en dicha obra con un trabajo titulado "Lo que Navarra debe a la transición" (p.411-487). Transcribimos los siguientes párrafos: "El malhadado asunto FASA cortó, también, y de golpe, la buena relación existente hasta entonces entre Suárez y Del Burgo. Desde el 23 de febrero de 1980, el presidente del Gobierno no estaba en la Moncloa ni contestaba a las repetidas llamadas del presidente de la Diputación navarra. No contestó jamás. En medios ucedistas hacen hincapié en la nueva y atestiguada amistad entre Suárez y Garaicoechea, trabada durante la discusión del reciente Estatuto Vasco, a cuyo texto se opuso, como hemos visto, el partido centrista navarro. Tres semanas antes aparecieron en la prensa noticias de pactos secretos de Garaicoechea con Suárez sobre Navarra, y Del Burgo exigió en un tenso Consejo Político de UCD una rápida aclaración, como así se hizo. Estaba, además, en ascenso Javier Moscoso, diputado y ex secretario general del partido de Navarra, secretario de Estado para las relaciones con las Cortes, considerado como "liberal", mucho mejor visto por los nacionalistas vascos. Moscoso y Angel Lasunción, este último único miembro del partido en la Diputación, estaban enfrentados políticamente a Del Burgo, sobre todo desde el congreso, en noviembre [1979], de la UCD de Navarra. / De todos modos, la encuesta encargada por la Diputación a comienzos de 1983, tal vez de cara a las próximas elecciones -¡y nunca hecha pública del todo!-, refleja una clara ventaja en la estimación popular a favor de Jaime Ignacio del Burgo frente a sus implacables adversarios de los años 1980-1983. En el punto tocante a la honestidad de los políticos navarros, Del Burgo obtiene 30 puntos; el diputado foral que le va a los alcances, 26, y los dos siguientes compañeros de corporación, 13 y 10. En cuanto a la credibilidad del presidente destituido alcanza 27 puntos, y los que más se le acercan entre sus destituidores, 14, 12 y 9. En lo que atañe a "liderazgo" (este es el único título de la página), Del Burgo aparece con 162 preferencias. De sus contrincantes en el caso FASA, Arza se queda con 63, Urralburu con 56, Malón con 47 y Lasunción con 36, Bueno Asín recibe 12, Moscoso, 7; y Sánchez de Muniain 4" (p. 481-482). Sólo añadiré que cuando se realizó la encuesta no se había producido todavía mi reposición como presidente. Por otra parte, el 23 de febrero de 1981 Suárez dejaba de ser presidente del Gobierno y de UCD, lo que permitió al presidente de la UCD navarra recomponer sus relaciones con el presidente del Gobierno,

-1, 2 y 3 de febrero de 1982. Se alcanzó un principio de acuerdo en lo relativo a la prelación de normas según la diferente naturaleza de las competencias de Navarra.

-22, 23 y 24 de febrero de 1982. Se acordó la introducción de un nuevo Título –el tercero- sobre la previsión de reforma del Amejoramiento. Se consiguió también alcanzar acuerdo en todos los temas pendientes y se aprobó asimismo el Preámbulo, cuyo valor interpretativo es imprescindible para definir la naturaleza jurídica paccionada del Amejoramiento.

-8 de marzo de 1982. Se firmó el acuerdo entre ambas representaciones acordándose someter el Texto de la Reintegración

Leopoldo Calvo Sotelo, y los nuevos dirigentes de UCD, de modo que pudo continuar su activa participación en la negociación del Amejoramiento del Fuero.]

86 El diputado de HB, Angel García de Dios, protestó por su exclusión afirmando que como diputado tenía derecho a participar en la comisión negociadora. La coartada para justificar la exclusión de Del Burgo la proporcionó la comisión ejecutiva del PSOE navarro que, en una nota del día 15 de diciembre de 1980, advirtió que en caso de producirse su nombramiento ningún socialista participaría en la negociación. (*Diario de Navarra*, 16 de diciembre de 1980.)

87 Jaime Ignacio del Burgo recibió el apoyo mayoritario de los órganos de UCD de Navarra: Comité Ejecutivo, Consejo Político y Asamblea General. Fue reelegido presidente del partido en la Asamblea celebrada el 8 de agosto de 1981

88 Véase Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *La transición política en Navarra 1979-1982*, ob. cit., vol. II.).

89 Componían la Comisión del Gobierno Rodolfo Martín Villa, ministro de Estado de Administración Territorial, Sebastián Martín-Retortillo, ministro adjunto al presidente del Gobierno para la Administración Pública, Manuel Broseta Pont, secretario de Estado para las Comunidades Autónomas; Francisco Javier Ansuátegui Gárate, Gobernador Civil de Navarra, José Luis Gómez-Dégano y Ceballos-Zúñiga, director general de lo Contencioso del Estado; Francisco Javier Soto Carmona, director general de Administración Local y Juan Junquera González, secretario general técnico del ministerio de Administración Territorial. La Comisión de la Diputación Foral Juan Manuel Arza Muñuzuri, presidente de la Diputación Foral, los diputados forales Jesús Malón Nicolau, Angel Lasunción Goñi y Pedro Sánchez de Muniáin y los diputados a Cortes por Navarra Javier Moscoso del Prado y Jesús Aizpún Tuero. El 2 de septiembre de 1981, al ser nombrado vicepresidente del Gobierno Rodolfo Martín Villa vicepresidente del Gobierno, la presidencia recayó en el ministro de Administración Territorial, Rafael Arias Salgado. Fueron nombrados secretarios de actas, por parte del Gobierno, Luis Manuel Cosculluela Montaner, director del Instituto de Estudios de Administración Local (que el 26 de septiembre de 1981 fue sustituido por Luis Pablo Bourgón Tinao al ser nombrado director de dicho Instituto) y Joaquín Gortari por parte de la Diputación Foral. Y como asesores de la Comisión navarra fueron Raimundo Aldea, vicesecretario general, José Angel Zubiaur, director de Hacienda y José Antonio Asiáin, jefe de la asesoría jurídica de la Diputación, que desempeñaron su función con gran eficacia.

90 Esta decisión era lógica. En las previsiones del presidente Del Burgo la negociación sobre los principios del Amejoramiento así como de las competencias forales iba a realizarse tan pronto como el Parlamento aprobara las Bases de negociación. Posteriormente se trataría del proyecto de institucionalización definitiva. Navarra hubiera tenido en tal caso dos nuevas Leyes Paccionadas. Pero el asunto FASA truncó sus planes. Por otra parte, la lentitud con que se aprobaron por el Parlamento las Bases de negociación de ambos proyectos hizo que en aquellos momentos la decisión de hacer un texto único fuera razonable, pero esto hizo que la estructura formal de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento se asemejara a la de un Estatuto de autonomía, aunque con sustanciales variaciones derivadas de su régimen foral.

91 Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *La transición política en Navarra 1979-1982*, ob. cit., vol. II, p. 1173.)

y Amejoramiento del Fuero a la consideración del Gobierno de la Nación y de la Diputación Foral de Navarra.

Las negociaciones entre la Diputación y el Gobierno se prolongaron, en consecuencia, durante casi quince meses, en los que se celebraron trece reuniones de las Comisiones negociadoras, sin contar los numerosos contactos que para la redacción de los textos definitivamente acordados llevaron a cabo los asesores técnicos de ambas representaciones.

Al igual que ocurrió durante las negociaciones de la Ley Paccionada de 1841, el proceso negociador se vio afectado por importantes acontecimientos políticos, como el intento del golpe de Estado del 23 de febrero de 1981. Asimismo, en pleno proceso negociador, el 31 de julio de 1981 se produjo el acuerdo entre UCD y el PSOE, que quiso ser una verdadera “convención constitucional” sobre el desarrollo del proceso autonómico para conseguir su “racionalización” y evitar que la sustitución del Estado centralista concluyera en un gigantesco caos administrativo. Los pactos autonómicos definieron el mapa autonómico con dieciséis Comunidades Autónomas y generalizaron su organización básica (asamblea legislativa y gobierno), inicialmente prevista tan sólo para las que se hubieran constituido al amparo del artículo 151 de la Constitución, además de introducir criterios de “homogeneidad” y “simultaneidad” en la transferencia de los servicios estatales para las Comunidades del artículo 143. También se hacía expresa mención a Navarra donde “*se procederá por la vía de Amejoramiento del Fuero y se respetarán las previsiones de la Constitución*”. Esta declaración tiene importancia por cuanto no sólo en la mente de los negociadores navarros sino en la voluntad del propio Estado se hallaba la idea de que el Amejoramiento era una vía específica y singular de Navarra que en ningún caso se convertiría en Comunidad Autónoma. La referencia al respeto de las “previsiones de la Constitución” se referían a la disposición transitoria cuarta de la Constitución, dejando bien sentado –como lo haría después el propio Amejoramiento– que la opción foralista elegida por las instituciones navarras no suponía dejar constitucionalmente zanjado el contencioso sobre la integración o no de Navarra en Euzkadi. Otra cosa es que la consolidación del régimen foral de Navarra, con instituciones y autogobierno iguales o

92 Con anterioridad a esta cuarta reunión de las Comisiones negociadoras, el secretario general del PSOE navarro, Gabriel Urralburu, declaró que los socialistas “todavía no hemos decidido si vamos a solicitar o no la celebración de un referéndum para que el pueblo navarro manifiesta su voluntad en torno al amejoramiento. Personalmente, me parece que el referéndum es conveniente”. (*Diario de Navarra*, 24 de abril de 1981.) Más adelante nos referiremos a esta cuestión.

superiores a las del País Vasco, supusiera de facto una barrera casi infranqueable.

Los principios esenciales del Amejoramiento: el Título Preliminar

Prescindimos de la exposición pormenorizada del contenido del Amejoramiento en materia institucional –democracia parlamentaria (Cortes o Parlamento y Diputación Foral o Gobierno) – y competencial –autogobierno foral histórico y “amejorado”–, más propio de un estudio de Derecho político o administrativo.

Pero sí debemos hacer referencia a los tres primeros artículos del Título Preliminar del Amejoramiento, donde se contienen los principios esenciales del régimen foral.

Artículo 1º

Navarra constituye una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias, indivisible, integrada en la Nación española y solidaria con todos sus pueblos.

El Amejoramiento escogió la denominación de “Comunidad Foral” para situar a Navarra en el marco del Estado de las Autonomías. Recordemos que la expresión Comunidad Foral es propia de la literatura del fuerismo reformista que definía a Navarra como comunidad foral o histórica.

Pudo haberse utilizado la expresión “Reino de Navarra”, pero una propuesta en tal sentido formulada por la UCD de Navarra, que hubiera sido aceptada por el Gobierno, no fue asumida por la Comisión negociadora de la Diputación Foral.

Procede reiterar que el pacto foral no dice que Navarra “se constituye” en Comunidad Autónoma, sino parte del supuesto de la existencia de una Comunidad Foral. Se asemeja a una Comunidad Autónoma pero su característica esencial es que proviene de la foralidad histórica y no en virtud del poder estatuyente que la Constitución otorga a los ciudadanos de los territorios que deciden “constituirse” en Comunidad Autónoma.

Además de determinar que la Comunidad Foral posee “régimen, autonomía e instituciones propias”, el Amejoramiento establece la “indivisibilidad” de su territorio y proclama la integración de Navarra en la Nación española y su solidaridad con todos los pueblos de España.

Artículo 2º

1. Los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos

con arreglo a la Ley de veinticinco de octubre de mil ochocientos treinta y nueve, a la Ley Paccionada de dieciséis de agosto de mil ochocientos cuarenta y uno y disposiciones complementarias, a la presente Ley Orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero de su Disposición adicional primera.

2. Lo dispuesto en el apartado anterior no afectará a las Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional.

Lo primero que destaca en este precepto es la calificación de los derechos históricos de la Comunidad Foral como “originarios” por ser inherentes a la existencia de Navarra desde su nacimiento como comunidad política.

En segundo lugar, el Amejoramiento relaciona las normas jurídicas que obligan a los poderes públicos a respetar y amparar los derechos originarios e históricos de Navarra (Ley de 1839, Ley Paccionada de 1841 y disposiciones complementarias) en virtud de lo previsto “en el párrafo primero” de la Disposición adicional primera de la Constitución. La discusión sobre la aplicación o no a Navarra del segundo párrafo de dicha disposición, que prevé que la “actualización general” del régimen propio de los territorios forales se lleve a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía, queda zanjada por este artículo del Amejoramiento. No es preciso recurrir a ninguna alambicada interpretación jurídica. “In claris non fit interpretatio” dice un famoso aforismo latino.

El párrafo segundo de este artículo se refiere por vez primera en el Amejoramiento a la unidad constitucional. Queda claro que los derechos originarios e históricos de Navarra no afectarán a las facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional. Ahora bien, no se definen cuáles son tales facultades y competencias, a diferencia de lo que habían hecho las Bases de la Diputación Foral, pues tal definición era el punto de partida del Amejoramiento.

Artículo 3º

De acuerdo con la naturaleza del Régimen Foral de Navarra, su Amejoramiento, en los términos de la presente Ley Orgánica, tiene por objeto:

- 1. Integrar en el Régimen Foral de Navarra todas aquellas facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional.**
- 2. Ordenar democráticamente las instituciones Forales de Navarra.**
- 3. Garantizar todas aquellas facultades y competencias propias del Régimen Foral de Navarra.**

Analizamos cada uno de los apartados transcritos.

Apartado 1.

El título preliminar del Amejoramiento se refiere en dos ocasiones al concepto de unidad constitucional. En el número 2 del artículo 2º y en el número 1 de este artículo 3º. En ambos preceptos la idea es la misma. La unidad constitucional constituye un límite infranqueable para la autonomía foral –que no puede invadir la esfera reservada a las instituciones, facultades y competencias estatales–, y además, se configura como el elemento definidor de las facultades y competencias integradas en el régimen foral en función del Amejoramiento. Ahora bien, nos encontramos ante un concepto indeterminado, de modo que habremos de concluir que todas las facultades y competencias que se reservan a Navarra son compatibles con la unidad constitucional.

Sin embargo, no todas ellas han sido transferidas a la Comunidad Foral. El Amejoramiento, en su artículo 39, atribuye a Navarra “todas aquellas facultades y competencias que la legislación del Estado atribuya, transfiera o delegue, con carácter general, a las Comunidades Autónomas o a las provincias” así como “todas aquellas facultades y competencias no comprendidas en el apartado anterior que, a iniciativa de la Diputación foral, le atribuya, transfiera o delegue el Estado, con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley”. Esta previsión hace referencia al artículo 150,2 de la Constitución, que faculta a las Cortes Generales para “transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”. Esto ratifica la idea de que la unidad constitucional no se corresponde exactamente con las facultades y competencias exclusivas del Estado incluidas en el artículo 149 respecto a las que no se prevea la posibilidad de que puedan ser transferidas no compartidas con las Comunidades Autónomas.

Esta idea queda reforzada por la disposición adicional primera del Amejoramiento, según la cual “la aceptación establecida en la presente Ley Orgánica no implica renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra, cuya incorporación al ordenamiento jurídico se llevará a cabo, en su caso, conforme a lo establecido en el artículo 71” (es decir, previo pacto con el Estado). Es esta una disposición similar a la que figura en el Estatuto vasco y que ya dijimos que se trataba de un auténtico brindis al sol. No obstante, si en el horizonte apuntara

algún derecho histórico de Navarra desconocido hasta ahora, habría que pasar la criba de la unidad constitucional.

Y debemos asimismo hacer constar que hay competencias del catálogo de exclusivas del Estado, no transferibles en virtud del artículo 149, que se reconocen a Navarra por formar parte de su régimen foral histórico. Es el caso de todas las competencias que en el Amejoramiento dan comienzo con la expresión “en virtud de su régimen foral” o se refieren a facultades ya ejercidas, sobre las que no había duda alguna de su compatibilidad con el concepto de unidad constitucional.

De todo lo anterior se infiere que la unidad constitucional no tiene en el Amejoramiento un carácter estático, sino evolutivo y dinámico. No se trata de un concepto cerrado sino abierto, sujeto eso sí a un principio inmutable como el de la bilateralidad.

En las Bases de Amejoramiento remitidas por la Diputación Foral al Parlamento Foral se definía la unidad constitucional, según un texto incorporó por el presidente Del Burgo después de una reunión con el ministro de Administración Territorial, José Pedro Pérez Llorca, que fue su autor material, y que dice así:

Se considerarán funciones inherentes a la unidad constitucional las que deban ser ejercidas en el marco de un Estado moderno y eficaz y permitan, al mismo tiempo, una amplia y eficiente autonomía.

Jaime Ignacio del Burgo, en su intervención ante el pleno del Parlamento Foral que aprobó el proyecto de Amejoramiento el 1 de abril de 1982⁹³, formuló una definición descriptiva de la unidad constitucional:

A la luz de nuestra carta magna, la unidad constitucional es el conjunto de principios que informan el ordenamiento jurídico español y configuran a España como un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

Unidad constitucional es el reconocimiento de que la soberanía nacional reside en el pueblo así como de que la forma política del Estado es la Monarquía, por ser la que dimana del ejercicio de la propia soberanía popular.

Unidad constitucional es el respeto a la unidad indisoluble de la nación española, a su idioma oficial, a sus símbolos así como a la participación en la formación de la voluntad popular a través de sus instituciones representativas.

93 *Diario de Sesiones del Parlamento Foral*, Año III, núm. 28 de 1 de abril de 1982.

Unidad constitucional es asegurar a los navarros, en tanto que españoles, el ejercicio de los derechos y deberes fundamentales que la Constitución reconoce a todos los ciudadanos.

Unidad constitucional es garantizar el principio de que también los poderes públicos forales, en el ejercicio de las facultades propias del régimen foral, han de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, así como facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Unidad constitucional, por último, es reconocer el derecho a la autonomía de los diversos pueblos que integran España, por ser consustancial con el propio ser de la unidad española y, en consecuencia, el derecho a la autonomía de la Comunidad Foral de Navarra, cuyos derechos históricos tienen carácter originario y preconstitucional y han de ejercerse con respeto al principio de solidaridad con todos los pueblos de España.

Se dibujó así un concepto de unidad constitucional que trasciende del campo de la mera delimitación de competencias. Se trata de extraer los conceptos básicos del orden constitucional español que implican obligaciones para el Estado pero también deberes para la propia Comunidad Foral. En definitiva, la unidad constitucional implica la aceptación del fondo ideológico inspirador del Estado social y democrático de Derecho en el que, a su vez, se ha incorporado como elemento básico el reconocimiento del derecho a la autonomía.

Ciertos detractores del Amejoramiento advirtieron que el contenido del Fuero depende, a partir de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, del concepto de unidad constitucional, que puede modificarse a tenor de las vicisitudes del régimen constitucional en el futuro. Mas esta objeción carece de fundamento jurídico, pues aquélla ha concretado el alcance de la reintegración foral a la luz de lo que se ha considerado compatible con la unidad constitucional. Pero la concreción se ha hecho de forma paccionada, de manera que el concepto de unidad constitucional resultante no puede alterarse unilateralmente, al estar protegido por la cláusula de inmodificabilidad contenida en el Título III del nuevo Pacto-Ley.

Sean cuales fueren las consideraciones políticas conducentes a la definición de la unidad constitucional, lo cierto es que el resultado del proceso de Amejoramiento ha sido la atribución a Navarra como propias y, por tanto, con los caracteres de la foralidad histórica y originaria, de un conjunto de facultades y competencias que no podrían rescatarse por el Estado invocando un concepto

centralista de la unidad constitucional, salvo que Navarra, mediante un nuevo pacto, acepte la disminución de su nivel competencial o la modificación de su estructura institucional.

Apartado 2

El precepto que comentamos dispone en su apartado dos que, de acuerdo con la naturaleza del Régimen Foral de Navarra, el Amejoramiento “tiene por objeto ordenar democráticamente las Instituciones Forales de Navarra”.

Una ordenación que se hizo bajo la inspiración de los principios de todo régimen parlamentario. La reintegración de las Cortes o Parlamento de Navarra, como institución representativa y legislativa del régimen foral, obligaba a la transformación de la Diputación en un Gobierno, cuyo presidente fuera fruto de la voluntad de la Cámara y que podría ser depuesto en virtud de una moción de censura. En este aspecto, el Amejoramiento se apartaba del parlamentarismo clásico al prever que, en el caso de que ningún candidato obtuviera la mayoría necesaria (absoluta o, en su caso, simple) para ser investido presidente, en lugar de celebrarse nuevas elecciones accedería automáticamente al poder el candidato que tuviera el mayor número de escaños. Criterio que se aplicaría asimismo en el caso de que el presidente viera rechazada una moción de cuestión de confianza o fuera derribado por una moción de censura. Estas previsiones del Amejoramiento fueron modificadas en 2001 mediante un nuevo pacto que reformó el artículo 29 del Amejoramiento, suprimiendo el procedimiento automático de nombramiento del presidente de forma que si en el plazo de 30 días ningún candidato obtiene la mayoría necesaria para ser investido, se procederá a la disolución del Parlamento y a la convocatoria de nuevas elecciones. Se estableció asimismo que en caso de pérdida de una cuestión de confianza o de la aprobación de una moción de censura se convocarían nuevas elecciones. Si bien, en todos los casos la duración del período de mandato del nuevo Parlamento sería hasta la fecha en que hubiere concluido el del primero⁹⁴. Esta limitación del mandato parlamentario sería suprimida por un nuevo pacto en 2010⁹⁵.

Apartado 3

94 El nuevo pacto se incorporó al ordenamiento jurídico mediante la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 75, de 28 de marzo.

95 La modificación fue incorporada al ordenamiento jurídico mediante la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de

Por último, el tercer gran objeto del Amejoramiento del Fuero incluido en su artículo 3º es “garantizar todas aquellas facultades y competencias propias del Régimen Foral de Navarra”.

Supone un gran logro del Amejoramiento pues se eliminan así los frecuentes conflictos con el Estado producidas con posterioridad a la Ley Paccionada de 1841 sobre el alcance de las competencias forales. Otra cosa es que no se evite con dicho precepto la posibilidad de que el Estado recurra ante el Tribunal Constitucional leyes forales o plantee cuestiones de competencia cuando, a su juicio, Navarra se ha excedido en el ejercicio de sus facultades y competencias y ha quebrantado, en consecuencia, el propio Amejoramiento.

La participación de UCD de Navarra en el proceso negociador del Amejoramiento

Juan Cruz Alli destaca el especial papel que tuvo la UCD de Navarra en el proceso negociador del Amejoramiento.

Desde el momento del nombramiento de la Comisión negociadora, de la que se excluyó al presidente de la UCD de Navarra, señor Del Burgo, sus órganos iniciaron una intensa actividad de propuesta, seguimiento y control sobre la negociación, tratando de hacer su peso en el proceso de elaboración doctrinal del nuevo modelo de Régimen Foral y su influencia sobre una negociación que dependía, sustancialmente, del Gobierno dirigido por UCD.

(...)

Realizaron actividades de dos tipos. El primero era el de poner de manifiesto el compromiso de UCD nacional y navarra con el Régimen Foral desde el momento constitucional. El segundo fue un seguimiento exhaustivo de la negociación, utilizando las vías internas del partido para recibir la información que la Comisión no transmitía, manteniendo continuas reuniones con los miembros del partido y de la Comisión del Gobierno, de la que recibía un detallado conocimiento del proceso. Este le permitió tomar posiciones sobre los términos de los acuerdos e, incluso, hacer propuestas al margen de la Comisión, en lo que se consideró por ésta una “negociación paralela extraoficial”, protagonizada por el presidente de UCD de Navarra, señor Del Burgo⁹⁶.

La acción de la UCD navarra se dirigió en primer lugar a conseguir el respaldo de la UCD nacional a los principios que debían inspirar el Amejoramiento del Fuero. El 1 de noviembre de 1980, se celebró en Toledo una reunión de presidentes y secretarios regionales de UCD, en la que los representantes de Navarra (Del

96 Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *La transición política en Navarra 1979-1982*, ob. cit., vol. II., p. 1219-1224.

Burgo y Gurrea) presentaron un documento titulado “Una política autonómica para Navarra”. En él se concluía que “las conversaciones entre el Gobierno y la Diputación en orden al Amejoramiento deben iniciarse de inmediato”. Tres días más tarde, a iniciativa del secretario de Acción Territorial de UCD, Manuel Reol Tejada, y con asistencia del ministro de Administración Martín Villa, tuvo lugar una comida de trabajo en la sede del ministerio en el antiguo edificio de la Presidencia del Gobierno. En ella se trató del documento presentado en la reunión de Toledo y de la necesidad de proceder cuanto antes al nombramiento de las respectivas Comisiones negociadoras⁹⁷.

El comité regional de UCD de Navarra aprobó el 20 de diciembre de 1980, al día siguiente de la apertura oficial de las negociaciones, una “Ponencia sobre Navarra”, que fue presentada por la delegación navarra en el II Congreso Nacional del partido que estaba convocado para los días 30 y 31 de enero de 1981 en Palma de Mallorca y que hubo de suspenderse por una huelga de celo de los controladores aéreos convocada para esos mismos días. Pero el 28 de enero estalló una bomba política que supondría el principio del fin de la UCD. Ese mismo día Adolfo Suárez, en un discurso televisivo, anunció a la nación su decisión de dimitir como presidente del Gobierno y presidente del partido.

Con su presidente dimisionario, el Congreso de Palma se celebró los días 6 al 8 de febrero. Allí se puso de manifiesto la grave gravísima división interna del partido⁹⁸, que no fue obstáculo para que se aprobara la siguiente resolución sobre Navarra:

En lo referente al peculiar status de Navarra dentro de la vía autonómica, UCD asume plenamente los “Principios básicos de la Alternativa Foral” formulada por los centristas navarros y ratifica como doctrina del partido las conclusiones aprobadas por el Consejo Regional de UCD de Navarra⁹⁹.

El documento más importante de los que se manejaron durante el proceso negociador, a juicio de Juan Cruz Alli, fue el extenso “Memorándum sobre el Amejoramiento del Fuero”, de 23 de

97 Archivo del autor.

98 En el Congreso de Palma resultó elegido nuevo presidente Agustín Rodríguez Sahagún, que venció a su contrincante Landelino Lavilla. De los 39 miembros del comité ejecutivo los “oficialistas” (suaristas, “azules” o procedentes de los sectores reformistas del régimen franquista, y socialdemócratas) obtuvieron 32 miembros del Comité Ejecutivo, mientras que los “críticos” (democristianos y liberales) sólo consiguieron 7.

99 Transcribimos las conclusiones del documento de “Principios” de la UCD navarra:

noviembre de 1981, aprobado en dicha fecha por el comité ejecutivo de UCD de Navarra, cuyos destinatarios fueron el presidente de la Comisión del Gobierno, Rafael Arias Salgado, y la cúpula nacional de UCD, que “demuestra que en UCD existía un claro y bien estructurado pensamiento o ideología de la foralidad constitucional. Toda la doctrina expuesta en los documentos programáticos anteriores se aplicó al momento de la negociación y a las cuestiones y diferencias que se habían planteado. Además de su contenido político para justificar la “necesidad de Estado” del acuerdo con Navarra, contiene análisis jurídico-institucional del Régimen Foral y de los medios para hacerlo compatible con el marco constitucional, en el que se apuntan alguna de las soluciones que se incorporaron en el proyecto de Ley Orgánica. Demuestra la importancia que el señor Del Burgo y sus propuestas tuvieron en el proceso, aun no estando presente en la negociación, por su

“PRIMERA. UCD respeta el derecho de Navarra a permanecer como Comunidad Foral y a desarrollar su autonomía por la vía del Amejoramiento del Fuero, que permitirá la potenciación de la vigente autonomía hasta el límite de la unidad constitucional a que se refieren las Leyes de 25 de octubre de 1839 y Paccionada de 16 de agosto de 1841.

SEGUNDA. Tras el proceso de Amejoramiento, la organización institucional de Navarra se asemejará a la de las demás Comunidades Autónomas y, sin perjuicio del mantenimiento de las actuales competencias, las funciones del régimen foral no tendrán menor grado de autonomía que el reconocido por la Constitución a las Comunidades Autónomas que opten por la vía del art. 151. Todo ello será consecuencia del amparo y respeto constitucional a los derechos históricos del antiguo Reino, a que se refiere la Disposición Adicional Segunda de la Constitución.

TERCERA. UCD reconoce el derecho del pueblo navarro a decidir libremente su futuro, con arreglo a lo previsto en la Constitución en su Disposición Transitoria Cuarta. Sin embargo, UCD –de acuerdo con los centristas navarros– entiende que Navarra debe mantener su condición de Comunidad Foral, sin perjuicio de la posible realización de convenios de cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca y las restantes Comunidades limítrofes, para la resolución de asuntos de interés común. En consecuencia, UCD sostendrá en las instituciones nacionales y navarras, que Navarra no debe incorporarse a la Comunidad Autónoma Vasca, así como que los Convenios de cooperación no podrán dar lugar al establecimiento de instituciones supracomunitarias con poder de decisión sobre los organismos forales.

CUARTA. UCD entiende que una interpretación correcta de la letra y del espíritu de la Disposición Transitoria Cuarta ratifica la tesis mantenida por los centristas navarros de que el referéndum previsto en el Texto Constitucional es un procedimiento democrático, de ratificación o no de la hipotética decisión favorable a la integración en la Comunidad Autónoma Vasca, que adopte el Parlamento Foral por mayoría absoluta, en su condición de órgano foral competente para formular la iniciativa del proceso de incorporación. En consecuencia, UCD rechazará cualquier injerencia en la libre voluntad del Parlamento Foral, y de modo especial, la coacción terrorista que pretenda imponer la realización de referéndum en contra de la posición de la mayoría de los representantes democráticamente elegidos por el pueblo Navarro.

QUINTA. UCD asume cuantas acciones políticas, sociales y culturales contribuyan a reforzar la personalidad de Navarra y su indiscutible vocación española, rechazando todo planteamiento separatista o independentista contrario a la tradición histórica de Navarra”.

transmisión e influencia sobre la representación del Gobierno, tanto por su condición de Presidente de UCD como por la relación personal con el Ministro. Este mantenía la relación institucional, pero su comportamiento demostró que con suspicacias respecto a los miembros de la Comisión negociadora”¹⁰⁰.

El *Memorandum* incluía unas conclusiones sobre los temas de fondo y un llamamiento al Gobierno. Estas son las conclusiones:

1. La Disposición Adicional primera de la Constitución obliga a los poderes públicos a amparar y respetar los derechos históricos de Navarra.
2. Los derechos históricos de Navarra incluyen:
 - a) El derecho de Navarra de conservar su «status» de comunidad foral, plena y autónoma, indisolublemente unida a España, con respecto a las normas que integran su vigente régimen foral.
 - b) El derecho de Navarra a integrar en su régimen foral las funciones y competencias que no sean inherentes a la unidad constitucional y que el Estado ejerce en virtud de una interpretación rígidamente centralista derivada del marco político de la Constitución de 1837.
3. La incorporación al ordenamiento jurídico de los derechos históricos no ejercidos por Navarra ha de realizarse por vía de Amejoramiento mediante Pacto entre el Gobierno de la Nación y la Diputación Foral.
4. Antes de la firma del Pacto con el Gobierno, la Diputación foral deberá obtener del Parlamento Foral la aprobación previa del texto convenido por las Comisiones negociadoras. El Pacto, una vez firmado por el Gobierno y la Diputación, deberá someterse a la ratificación de las Cortes Generales, mediante proyecto de Ley de artículo único.
5. El Amejoramiento del Fuero debe definir con precisión el concepto de unidad constitucional, entendido en su doble aspecto:
 - a) Como aceptación de la unidad nacional e integración de Navarra en el sistema político, social y económico de España y el reconocimiento a los navarros del régimen general de derechos y libertades.
 - b) Como deslinde de atribuciones entre el Estado y las Instituciones forales de forma que «es fuero, y, por tanto, corresponde a Navarra lo que no es unidad constitucional».
6. El pacto para el Amejoramiento debe huir de la definición de conceptos ya consagrados (bandera y escudo, por ejemplo) y puede optar, en el tema de las competencias, por la regulación pormenorizada o por la regulación genérica. En este último caso, definido el principio de que es fuero lo que no es unidad constitucional, la efectiva asunción del ejercicio de las competencias quedaría deferida a la firma de sucesivos Convenios con el Gobierno donde se concretarían aquéllas junto a la

100 Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *La transición política en Navarra 1979-1982*, ob. cit., vol. II., p. 1222. Contiene los siguientes epígrafes: I. Aspectos jurídico constitucionales de los derechos históricos de Navarra. *El reconocimiento constitucional de los derechos históricos de Navarra. *La unidad constitucional. *Competencias forales. *¿Ley Orgánica o ratificación de las Cortes? *Conclusiones. II. Alcance político del Amejoramiento del Fuero. *El Amejoramiento del Fuero como razón de Estado. *El Amejoramiento del Fuero es para Navarra una exigencia de justicia. III. UCD y el Amejoramiento del Fuero.

transferencia de los servicios estatales que correspondan a las competencias.

7. Debe evitarse en cualquier caso, en el tema de las competencias, la terminología estatutaria. Parece más conveniente emplear la distinción entre competencias *forales* o *propias* de Navarra y competencias estatales.

8. La Disposición Adicional de la Constitución ampara y respeta el derecho histórico de Navarra a la plena autonomía de presupuestos y cuentas por lo que no puede admitirse la fiscalización del Tribunal de Cuentas, que jamás la ha ejercido sobre las instituciones forales. En virtud de las Leyes de 1839 y 1841, la Diputación –heredera de la Diputación del Reino y del Consejo Real, que ejercía la inspección de los Ayuntamientos–, es depositaria, y lo ha defendido siempre, del derecho a no rendir cuentas a ningún organismo del Tribunal de Cuentas:

No obstante, cabría admitir la intervención del Tribunal de Cuentas:

a) Para la fiscalización de los fondos públicos del Estado que subvencionen inversiones o programas de gasto realizados por la Diputación y los Ayuntamientos– de Navarra.

b) Para la exigencia de responsabilidades personales por el manejo de fondos públicos en los términos previstos en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas respecto a las instituciones, sino sobre las personas.

9. El rango de la Ley que formalice el Pacto para el Amejoramiento del Fuero ha de ser el de Ley Orgánica.

10. En suma, el Amejoramiento del Fuero es una vía autonómica singular, específicamente navarra, cuyo objeto será acomodar el régimen foral a la nueva realidad autonómica del Estado español, pero que no puede confundirse ni en la forma ni tampoco en el fondo con un Estatuto de Autonomía. Tras el Amejoramiento del Fuero, Navarra mantendrá su «status» secular, que impide la aplicación mera y simple del principio de uniformidad y generalidad que caracteriza el sistema establecido en el Título VIII de la Constitución.

Asimismo el *Memorandum* trasladaba al Gobierno la preocupación de los centristas navarros por las dificultades que impedían cerrar el acuerdo¹⁰¹ y exigía una clarificación de la postura del Gobierno sobre los asuntos pendientes de la que dependía que la UCD de Navarra le prestara o no su apoyo en el proceso de negociación:

101 El 6 de noviembre de 1981, horas antes de la novena reunión de la Comisión negociadora, Del Burgo y otros dirigentes de UCD de Navarra mantuvieron una entrevista con el ministro Martín Villa. En la reunión de la Comisión negociadora, el ministro –que había faltado a sus últimas reuniones– planteó que se revisara el texto acordado desde el principio. Al término de la reunión, Martín Villa afirmó que había temas sobre los que no había acuerdo, como el concepto de unidad constitucional y cosas inherentes a la misma así como sobre la Cámara de Comptos. La reunión previa con Del Burgo fue duramente criticada por algunos comisionados navarros, que llegaron a acusar al presidente de UCD de intentar torpedear el acuerdo. “sin otro fundamento que la suposición, se vio en la postura y exigencias posteriores del señor Martín Villa una relación directa con aquella reunión”. (Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *La transición política en Navarra 1979-1982*, ob. cit., vol. II., p. 1329.).

En los últimos días, la prensa ha transmitido una serie de informaciones procedentes de los miembros de la Comisión Negociadora navarra que imputan al Gobierno:

–Una posición inflexible en el tema de la intervención del Tribunal de Cuentas.

–Un cambio de giro en el planteamiento inicial respecto a la concreción de las competencias forales.

Tales informaciones concluyen con serios temores acerca del buen fin de las conversaciones, que contrastan con el optimismo transmitido hasta ahora y que constituyen un jarro de agua fría para cuantos confían en la comprensión y defensa de la foralidad por parte de UCD.

Se impone una clarificación de la posición del Gobierno en los temas pendientes de acuerdo, antes de la reunión de las Comisiones que tendrá lugar el 9 de diciembre. UCD de Navarra desea conocer si puede o no sostener al Gobierno en su postura respecto al Amejoramiento del Fuero¹⁰².

Este documento es prueba irrefutable de que UCD de Navarra no sólo no torpedeó las conversaciones sino que su postura fue determinante para el buen fin de las negociaciones. Refiere Juan Cruz Alli la reunión que mantuvo el 14 de diciembre de 1981 Jaime Ignacio del Burgo con el ministro Arias Salgado. Al día siguiente, 15 de diciembre, el ministro se entrevistó con Juan Manuel Arza, que, según sus propias manifestaciones, “se encontró un ministro receptivo, concededor del Régimen Foral y con buena actitud”¹⁰³. Algo habría tenido que ver en ello el documento de UCD y la reunión previa mantenida con el presidente de la UCD navarra.

También UCD de Navarra contribuyó a clarificar el debate acerca de si el Amejoramiento debía o no someterse a refrendo popular. Con la perspectiva que da el tiempo podríamos concluir que hubiera sido políticamente aconsejable haber sometido el Amejoramiento a consulta popular. Bien entendido que eso no significa nada. Cataluña refrendó de forma aplastante la Constitución de 1978, con algo menos entusiasmo el Estatuto de 1979 y con más que escasa participación el Estatuto de 2007 y, a la hora de la verdad, los nacionalistas no se sienten vinculados por tales manifestaciones de la voluntad popular. Quebec hace tiempo

102 Archivo del autor. Refiere Alli que durante la quinta reunión de la Comisión negociadora celebrada el 14 de mayo de 1981 los comisionados expresaron su descontento por las conversaciones mantenidas con el presidente de UCD navarra que “están interfiriendo las negociaciones, pues pretenden actuar de mediadores ofreciendo al Ministerio de Administración Territorial soluciones alternativas a los textos que se negocian”. En esta queja coincidieron varios comisionados de distintos partidos... Concretamente Urralburu, al mismo tiempo lamentó que entre los comisionados navarros no hubiese ninguno con la preparación en Derecho Foral que tiene Del Burgo” (*Diario de Navarra*, 15 de mayo de 1981.) Sorprende este último comentario cuando la responsabilidad de que Del Burgo no estuviera en la Comisión había sido el veto del Partido Socialista.

103 Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *La transición política en Navarra 1979-1982*, ob. cit., vol. II., p. 1346.

que no insiste en la independencia, después de dos intentos fallidos, pero los francocanadienses no renuncian a volver a la carga. Los escoceses han rechazado en 2015 su separación del Reino Unido y al minuto siguiente los separatistas ya estaban pensando en el siguiente plebiscito.

Es evidente que con el apoyo de UCD, UPN, PSOE y del Partido Carlista (más de dos tercios del Parlamento Foral) no había ninguna duda acerca de cuál hubiera sido el resultado del referéndum. Pero los argumentos esgrimidos por UCD en un documento elaborado el 23 de abril de 1981 y que fue entregado a la delegación estatal tenían un contenido sustancialmente jurídico¹⁰⁴.

Con arreglo al régimen foral vigente la facultad de pactar con el Estado correspondía a la Diputación Foral, aunque después del Real Decreto Paccionado de 1979 debía obtener la previa aprobación del Parlamento Foral. El Amejoramiento no pertenecía a ninguna de las modalidades para la creación de una Comunidad Autónoma previstas en la Constitución, con o sin necesidad de refrendar el resultado final del proceso estatuyente. Se trataba de un procedimiento de actualización, modernización, mejoramiento o reintegración cuyo resultado no era un cambio del “status” de Navarra. Precisamente, la misma existencia de la transitoria cuarta ratificaba este criterio, pues el referéndum previsto en ella tenía por objeto respetar la voluntad popular para una modificación de aquel “status” singular e histórico. Y tampoco parecía procedente solicitar del Gobierno la convocatoria de un referéndum, que sólo podía ser consultivo (artículo 92 de la Constitución¹⁰⁵) pero nunca decisorio, con carácter previo a la formalización del pacto de mejoramiento con el Estado.

Aprobación por la Diputación Foral del texto pactado por las Comisiones negociadoras

El 8 de marzo de 1982 concluyó la negociación con la firma en Madrid por los comisionados del Estado y de Navarra del documento del pacto alcanzado, levantándose a continuación un

104 Archivo del autor.

105 Artículo 92 Constitución española: “1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

2, El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución”.

acta general que refleja sucintamente el contenido de cada una de las reuniones de las Comisiones negociadoras¹⁰⁶. A continuación el pacto alcanzado fue remitido para su aprobación a la Diputación Foral y al Gobierno.

En la sesión extraordinaria celebrada por la Diputación Foral se sometió a votación el texto pactado del proyecto de Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra por cinco votos a favor, sin que se registraran votos en contra ni abstenciones, habida cuenta de que ni los diputados forales de HB, Angel García de Dios, ni de Amaiur, Jesús Bueno asistieron a la reunión. Este último remitió un escrito a la presidencia que fue leído en la sesión en el que explicaba las razones de su inasistencia¹⁰⁷. Tras la lectura íntegra del acta de la reunión del 8 de marzo de 1982 y del texto íntegro del pacto alcanzado, se sometió a votación que fue aprobado por aclamación.

106 El documento que contiene el Texto de la Reintegración y Amejoramiento del Fuero fue firmado por los catorce comisionados. Por la representación del Gobierno firmaron Rafael Arias Salgado y Montalvo, Manuel Broseta Pont, Sebastián Martín-Retortillo y Baquer, José Luis Gómez-Dégano y Ceballos-Zúñiga, Francisco Javier Soto Carmona, José Maldonado Ramos. Luis Cosculluela Montaner y Francisco Javier Ansuátegui Gárate. Por la Comisión de la Diputación Foral Juan Manuel Arza Muñuzuri, Jesús Malón Nicolao, Angel Lasunción Goñi, Pedro Sánchez de Muniain Corera, Javier Moscoso del Prado, Gabriel Urralburu Tainta y Jesús Aizpún Tuero. El acta general fue firmada por los secretarios de la Comisión, Luis Pablo Bourgon Tíno y Joaquín Gortari Unanua, con el visto bueno del ministro de Administración Territorial, Rafael Arias Salgado y del presidente de la Diputación Foral de Navarra, Juan Manuel Arza.

107 El diputado Jesús Bueno Asín, recordó en primer lugar su exclusión de la Comisión negociadora, con lo que la Merindad de Sangüesa [al igual que la de Pamplona-Ciudad y Pamplona resto Merindad] quedó apartada de las negociaciones, de forma que “por primera vez en la historia se marginaba a unos Diputados de la Comisión que iba a representar a la propia Diputación”. Dicho esto, añadió: “Así, en los 15 meses en los que se ha estado aparentando que se negociaba con el Gobierno de Madrid, en ningún momento se ha informado oficialmente a la Diputación de la marcha de las conversaciones. Dicha Comisión ha actuado al margen de la Diputación, que es quien la designó como su representante. Más aún, ni tan siquiera se me ha informado de manera oficiosa. El tema era tabú. El primer borrador que conseguí me lo encontré, olvidado por alguien, en el salón biblioteca de la Diputación. Como Diputado foral desconozco el contenido del llamado Amejoramiento. Me he tenido que enterar a través de la prensa que, curiosamente, estaba puntualmente informada, en particular los enviados especiales del Diario de Navarra. Por fin hoy a las diez de la mañana, junto con la convocatoria de sesión extraordinaria, se me entrega el texto que parece es el definitivo y que según la prensa es distinto del que la semana pasada se dio como definitivo a los medios de comunicación. [Bueno Asín, que era al mismo tiempo parlamentario foral, omitió que se habían celebrado seis sesiones informativas de los comisionados de Navarra en la Comisión de Régimen Foral del Parlamento y que en la propia Diputación se había facilitado información en el salón de sesiones, una en 1981, con motivo de haberse llegado a un acuerdo sobre el Título Preliminar y parte de Instituciones, y veinte días antes se dio cuenta e hizo entrega a los diputados forales Bueno Asín y Del Burgo del texto que parecía ser definitivo.] En mi opinión, la “Comisión Negociadora” se ha extralimitado en sus funciones: “negocia” a puerta cerrada; no informa a la institución que en principio representa; margina a los Diputados Forales de la izquierda abertzale; modifica las Bases aprobadas por el Parlamento Foral con sus mismos votos y, encima, sin conocimiento oficial de Diputación ni autorización de ésta, firma el texto del Amejoramiento.- En definitiva, esto es reflejo de lo que realmente ha sucedido: los partidos estatales han llegado a un entendimiento con sus delegaciones provinciales a propósito de Navarra. Pero, ¿de qué se trata, de Navarra o de constituir un sindicato de defensa de los intereses fueristas? No voy a entrar en estos momentos a hacer una valoración del contenido del texto del

Transcribimos a continuación las intervenciones de los diputados forales en el turno de explicación de voto:

Pedro Sánchez de Muniáin

En primer lugar quiero resaltar que los Comisionados designados por la Diputación, hemos sido leales al juramento que en su día prestamos, como Diputados Forales de defender el Fuero y mejorarlo.

En segundo lugar, quiero decir que la negociación que hemos tenido, como todas las negociaciones, ha sido complicada; y en este caso más, dada la trascendencia del tema. Pero en ella han quedado perfectamente salvados los dos grandes principios que tantas veces de ha repetido que caracterizan a nuestro Régimen Foral: El primero de ellos la causa originaria histórica de los mismos y el segundo el carácter paccionado, principios que tienen mucha mayor importancia de la que puedan tener las meras competencias. No es que éstas no tengan importancia, que para mí la tienen y muy grande, pero creo que es mucho más importante la fuente de la cual luego pueden ir fluyendo las distintas competencias.

Entiendo que hemos dado un paso de gigante en relación a la comunicación entre Navarra y el Estado, comunicación, que como de todos es sabido, ha sido las más de las veces compleja y ha estado llena de obstáculos y dificultades. Creo que con esto nosotros mismos y los Diputados que nos sucedan tendrán un arma en su mano para que nunca se pongan en discusión sobre el tapete los derechos de Navarra. Creo que ahora podremos ir de otra manera a negociar muchas cosas con el Gobierno de la Nación.

Angel Lasunción

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Régimen Foral y Amejoramiento del Fuero, comenzará una nueva etapa de la Historia de Navarra, más plena, rica y compleja.

Las relaciones entre los Comisionados navarros han sido ejemplares y me enorgullece haber sido uno de ellos. Respecto de la Comisión del Gobierno, quiero decir que su actitud ha sido correcta y comprensiva hacia la personalidad de Navarra.

Jaime Ignacio del Burgo

Amejoramiento. Ahora bien, visto el comportamiento de la Comisión y las declaraciones de alguno de sus miembros ante las críticas y protestas de las fuerzas políticas abertzales, se confirma la impresión de que la única justificación del Amejoramiento es la de constituir un instrumento de pretendida separación de Navarra de la Comunidad Vasca. El Amejoramiento o es válido por sí mismo, por su contenido, o no se justifica por lo que supone de separación institucional del resto del País Vasco. A no ser que se quiera ocultar que se ha elaborado 'a la contra de lo vasco' y se haya caído en la trampa de Madrid olvidándose de los intereses del pueblo navarro. Con estos antecedentes, y con este modo de proceder de la Comisión designada en la representación que ostento, y por respeto a mis representados y electores, no estoy dispuesto ni me prestaré a hacer el 'paripé' a unos partidos políticos que han jugado así con esta Diputación y con buena parte de los navarros. Por lo tanto, no asistiré a esta reunión extraordinaria, porque hay razones más que suficientes como para no participar en la votación o quizá en una aprobación por aclamación".

He de decir que constituye para mí un motivo de profunda satisfacción el haber dado mi voto favorable al texto acordado por las Comisiones de Navarra y el Estado. Y es un motivo de satisfacción porque la Reintegración y Amejoramiento que se propone significa la culminación del proceso democrático de reforma foral, cuyas ideas tantas veces hemos sustentados hace ya largo tiempo, por considerar que entre el inmovilismo foral y la ruptura con nuestros Fueros había una vía para que Navarra pudiera alcanzar el máximo nivel de autonomía compatible con la pertenencia a la unidad española.

El texto respeta los principios esenciales de la foralidad y no es necesario que me extienda en ello. Creo que el texto, además, tiene la virtud de haber dado una solución plenamente satisfactoria para Navarra de qué se entiende por unidad constitucional, que es el límite al desenvolvimiento de nuestros Fueros, concepto que, en mi opinión, ha tenido una formulación plenamente foral que destierra –esperemos que para siempre– el sentido restrictivo y centralista que dicho concepto había tenido desde 1841.

Pienso que el Amejoramiento permitirá a Navarra y al pueblo navarro el ejercicio de la democracia foral plena y asumir un grado de autogobierno como nunca se ha experimentado en Navarra hasta ahora.

Por eso he considerado, como Diputado Foral, un deber de lealtad con Navarra votar a favor del texto acordado, a fin de posibilitar su rápida incorporación al ordenamiento jurídico español.

Y pienso que las Corporaciones que nos precedieron –y es oportuno hacer en este momento un homenaje a todos sus componentes–, que supieron conservar el patrimonio foral que ahora nosotros estamos en trance de Reintegrar y Amejorar, darían si pudieran, con entusiasmo y emoción, su voto afirmativo al ver reconocidos sin ambigüedades nuestros Derechos originarios e históricos.

Jesús Malón

Yo considero positivo el texto elaborado, puesto que respeta los derechos originarios históricos de Navarra, es decir, la Ley Paccionada de 1841, acepta su personalidad foral manteniendo sus competencias y ordena nuestras facultades en el sentido de abrirnos al futuro con seguridad dentro de la unidad constitucional y en solidaridad con el resto de los pueblos de España.

Adecuar nuestras Instituciones democratizándolas es un gran paso, que supone un reto, al pasar de Diputación a Gobierno con toda su problemática.

Pienso que he sido fiel a mí mismo defendiendo los intereses de Navarra, cumpliendo el mandato de la Diputación y del Parlamento.

Navarra comienza una nueva etapa que ha de redundar en beneficio de todos los navarros y de España.

Tengo una alta estima de la Comisión negociadora y del trabajo que en ella se ha desarrollado.

La Corporación acordó, asimismo, por asentimiento adherirse a la felicitación que el diputado foral Sánchez de Muniáin había

hecho a los asesores de la Comisión, Joaquín Gortari, José Angel Zubiaur y José Antonio Asiáin.

La reacción aberzale

Como había ocurrido en la aprobación del Estatuto vasco, los partidos que habían dado su apoyo al Amejoramiento (UCD, PSOE, UPN y Partido Carlista) expresaron su satisfacción por el pacto alcanzado¹⁰⁸. Los partidos aberzales no ocultaron, en cambio, su radical desacuerdo:

Herri Batasuna

El Amejoramiento del Fuero certifica la muerte definitiva de los últimos restos de nuestra soberanía foral, muerte ya decretada por la Constitución española de 1978 en su Título Preliminar y en su disposición adicional primera, que no es sino una repetición casi exacta del artículo de la Ley Derogatoria de los Fueros de 1839.

El Amejoramiento no recoge ninguno de los puntos que los propios negociadores navarros se habían propuesto como mínimos a obtener para salvar la cara, esto es, el carácter pactado del Régimen Foral, su carácter preconstitucional, la competencia exclusiva de la Cámara de Comptos para fiscalizar las cuentas de Navarra. Ni esos puntos que ya eran en sí más que discutibles, se han podido obtener en la negociación. ¿Cómo poder afirmar entonces que ha ganado Navarra? Aquí lo que se ha hecho es traición a Navarra y sus Fueros.

El Amejoramiento convierte a Navarra en una Comunidad Autónoma de 3º categoría, pues al no estar confirmado por el referéndum del pueblo de Navarra, sus posibilidades de modificación a iniciativas centralistas es evidente.

Durante mucho tiempo se ha dicho al pueblo de Navarra por parte de algunas fuerzas, que no nos convenía la unidad política con el resto de las provincias vascas en un Estatuto de autonomía común porque ello equivalía a renunciar a nuestro propio Régimen Foral que nos permitía unas cotas de autogobierno superior. Y ahora aquellas mismas fuerzas acuerdan para Navarra otro Estatuto de Autonomía y tiran por la borda los últimos restos de nuestros Fueros. ¿Cabe mayor desastre?

Durante los últimos años se nos ha dicho cientos de veces que había que respetar la opinión del pueblo de Navarra y en consecuencia se ha previsto la necesidad de dos o tres referéndums en el caso de que se quiera ir a la unidad política con las Vascongadas siguiendo las vías legales. Y ahora, cuando se produce el hecho histórico más importante para Navarra desde 1841, se hurta a su pueblo la posibilidad de pronunciarse democráticamente sobre este tema en los próximos años. ¿Dónde queda aquel respeto democrático al pueblo de Navarra?

Sinceramente creemos que no es justo hablar de 'amejoramiento' porque aquí no hay más que 'empeoramiento' de nuestro Régimen

108 Véanse las valoraciones de los distintos partidos en *Diario de Navarra*, "Encuesta sobre el Amejoramiento del Fuero", publicadas los días 11, 12, 13 y 14 de marzo de 1982.

Foral, empeoramiento hasta el límite máximo de su liquidación pura y simple.

PNV

El resultado de la negociación sobre el proyecto de Ley orgánica denominada Amejoramiento del Fuero, representa una seria dejación de la personalidad de Navarra y un error político de planteamiento.

(...)

En primer lugar, al plantearse la negociación desde Navarra, se empieza por excluir a tres diputados, siendo la Diputación un órgano colegiado elegido por merindades, que supone excluir de la negociación a Pamplona capital, resto de la Merindad de Pamplona y Merindad de Sangüesa.

En segundo lugar, se renuncia a la recuperación de facultades que correspondían a Navarra con anterioridad a 1839 y se somete voluntariamente nuestro Régimen Foral a la Constitución de 1978 a través de una Ley Orgánica que recoge pura y simplemente las competencias que la Constitución permite a cualquier Comunidad Autónoma.

En tercer lugar, se manipulan conceptos y términos con arraigo en los navarros, dándoles un significado contrario a su sentido histórico, con fines partidistas y ocultación de la realidad. Así, se denomina Amejoramiento y Reintegración Foral a lo que no es sino una simple asunción de competencias de la Constitución y se trata de mitificar como 'Pacto Foral' lo que es un acuerdo político idéntico al que da nacimiento a cualquier estatuto.

En cuarto lugar, con la declaración puramente teórica de la vigencia de las Leyes de 1839 y 1841, después de aprobada esta Ley Orgánica, se está cerrando cualquier posibilidad de Reintegración Foral Plena para Navarra, que está abierta a Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.

En quinto lugar, las garantías de inmodificabilidad unilateral de la ley orgánica del Amejoramiento son menores a las de los estatutos tramitados conforme al artículo 151 de la Constitución que conlleva su aprobación por referéndum del cuerpo electoral de las provincias afectadas, previo a la ratificación de las Cortes Generales, tanto para su entrada en vigor como para su modificación.

Euskadiko Ezquerria

Vaya por delante nuestra denuncia de argumentaciones que se utilizan con una indudable intencionalidad engañosa. Se dice que, de acuerdo con la naturaleza del Régimen Foral, el Amejoramiento es inmodificable unilateralmente. Pues bien, esto no constituye originalidad alguna, sino que igualmente ocurre con todos los Estatutos vigentes, con la diferencia de que para ser modificados necesitan además del referendo popular, requisito no exigido en el caso del Amejoramiento.

Por citar tan sólo otro ejemplo, cuando en el texto se alude a la unidad constitucional como límite de las facultades y competencias de Navarra, se está acabando con la pretendida preconstitucionalidad que tanto cacarean los miembros de la Comisión negociadora. En este tema, también argumentan en falso.

(...)

Los navarros no podemos aceptar algo sobre lo que no podemos decir nada. Y éste es un elemento fundamental para caracterizar el proceso como lo que es: la imposición de los intereses de la derecha y el desprecio por la participación popular.

El Parlamento Foral ratifica el Amejoramiento

El 15 de marzo de 1982, el Parlamento Foral debatió, votó y aprobó el pacto sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral¹⁰⁹. Fue ratificado por 49 votos a favor (UCD, PSN, UPN y Partido Carlista) y 16 ausencias de HB y grupos afines¹¹⁰.

El debate se inició con la defensa del nuevo pacto foral por parte del presidente de la Diputación Juan Manuel Arza, que expuso detalladamente el contenido del proyecto de Ley Orgánica convenido. Solicitó el apoyo de la Cámara porque “si así lo hacéis, Navarra contará con el instrumento legal adecuado para mantener su identidad, para gobernarse a sí misma y para procurar, para todos los que aquí vivimos y para los navarros que desde fuera añoran su tierra, un satisfactorio presente y esperanzador futuro.

Seguidamente, consumieron un turno a favor Jaime Ignacio del Burgo en representación de UCD¹¹¹; Víctor Manuel Arbeloa, que abandonó la presidencia de la Cámara para intervenir desde el estrado, en nombre del Partido Socialista Obrero Español¹¹²; Javier Gómara¹¹³, presidente de Unión del Pueblo Navarro; y el único parlamentario del Partido Carlista, Mariano Zufía¹¹⁴.

109 Entre el público invitado se encontraba José María Aznar, futuro presidente del Gobierno, que por aquel entonces desempeñaba el cargo de secretario de Política Económica de Alianza Popular. Su abuelo paterno –el periodista y escritor Manuel Aznar Zubigaray- era navarro natural de Echalar.

110 La votación fue nominal pública. Votaron a favor los siguientes parlamentarios Francisco Alava (PSOE), Demetrio Aldaz (UCD), Alfonso Añón (UPN), María Jesús Aranda (PSOE), Víctor Manuel Arbeloa (PSOE), María Jesús Aranda (PSOE), Francisco Javier Arvizu (UPN), Juan Manuel Arza (UCD), Ignacio Astráin (UCD), Balbino Bados (UPN), Julián Balduz (PSOE), Andrés Basterra (UPN), Antonio Baztán (UPN), Emilio Boulanger (PSOE), Jaime Ignacio del Burgo (UCD), Valentín Cabrero (PSOE), Javier del Castillo (UPN), Emilio Cigudosa (UCD), Rafael Gurrea (UCD), Alfredo Jaime (UCD), José María Elío (PSOE), José María Esparza (UCD), Manuel Esquisábel (UCD), José María Ezpeleta (PSOE), Manuel Ferrer (UCD), Alfredo García (PSOE), Julio Garde (UPN), Javier Gómara (UPN), José Antonio Ibárricu (UPN), Andrés Jiménez (UCD), Ángel Lasunción (UCD), Miguel Ángel León (UCD), Francisco Javier Lora (PSOE), Jesús Malón (PSOE), José Martínez Chueca (UCD), Andrés de Miguel (PSOE), Jesús Muruzábal (UCD), José Luis Navarro (UPN), Cesáreo Oliver (UCD), José Posadas (UPN), Pedro Sádaba (UPN), Joaquín Sagredo (UCD), Pedro Sánchez de Muniáin (UCD), Francisco de Sola (PSOE), Federico Tajadura (PSOE), Gabriel Urralburu (PSOE), Albitio Viguria (UPN), José Zubillaga (UCD) y Mariano Zufía (Partido Carlista). En contra, José Fermín Arraiza (EE), Carlos Clavería (PNV), Francisco Javier Ortigosa (PNV), Jesús Sorrauren (EE) y Jesús Unciti (Orhy Mendi). No asistieron a la votación los parlamentarios Iñaki Aldecoa (HB), José Manuel Alemán (HB), Francisco Javier Antofañana (HB), Iñaki Archanco (HB), Jesús Bueno (Orhy Mendi), Jesús Casajús (UNAI), Jesús Ezponda (independiente), Ángel García de Dios (HB), Ricardo González (Agrupación Electoral Tierra Estella), Jesús Goya (HB), Mauricio Olite (Agrupación Electoral Popular-Olite), Gerardo del Olmo (HB), Miguel María Pedroarena (Orhy Mendi-Sangüesa), Fernando Sáez (HB), José Antonio Urbiola (HB) e Iñaki Urrestarazu (HB).

Consumieron los turnos en contra, Carlos Clavería, portavoz del Partido Nacionalista Vasco y antiguo miembro junto a Carlos Garaicoechea del Consejo Foral¹¹⁵; y los parlamentarios forales Mikel Sorrauren de Euskadiko Ezkerra¹¹⁶ y Jesús Casajús, de UNAI¹¹⁷.

El resultado fue proclamado por Rafael Gurrea, vicepresidente segundo del Parlamento, que presidió la sesión y que pronunció estas palabras:

111 Del Burgo. “En este Parlamento, donde está representada la voluntad democráticamente expresada de la mayoría del pueblo navarro, se va a escribir hoy una nueva hazaña al servicio de la libertad. No será necesario, en esta ocasión, defender la libertad con gestas heroicas sino con argumentos dictados por la razón y sostenidos con la impresionante fuerza que proporcionan los votos y el respaldo del pueblo... Esta nueva página de la historia de Navarra que escribimos hoy no va a tener la grandiosidad de los episodios bélicos que parecen ser los únicos que tienen cabida en el relato histórico sino la sencillez, no exenta por ello de menor dignidad y grandeza, de un acto parlamentario que es la expresión del triunfo de la razón y de la derrota de la intolerancia. (...) ...frente al inmovilismo de quienes consideraban intangible a la Ley Paccionada de 1841, y el espíritu de ruptura de quienes estimaban que el Fuero era una antigualla al servicio del caciquismo, de la oligarquía y de la reacción, UCD propugnó la necesidad de la reforma foral democrática, dirigida a devolver al pueblo navarro el libre ejercicio de su soberanía foral y a recuperar las competencias arrebatadas a Navarra en virtud de una interpretación centralista del concepto de unidad constitucional. Hoy, las ideas del reformismo foral [“conseguir una Navarra libre de extremismos y un Fuero progresista y solidario en el marco de una democracia foral plena”] están a punto de pasar del mundo de la utopía a la realidad jurídica, tras ser asumidas por la inmensa mayoría de nuestro pueblo aquí representado. Y UCD se felicita por ello”.

112Arbeloa: “Navarra constituye una Comunidad Foral, y no se constituye ahora, precisamente, aunque la Constitución y las normas posteriores, ésta en primer lugar, amparen, respeten, reconozcan, sancionen, vigoricen, aseguren, democratizen, renueven y completen esta Comunidad Foral. (...) ¿Qué los demás pueblos de España se parecen cada vez más a Navarra, que es la única Comunidad que ininterrumpidamente ha mantenido, bien que mal, su autogobierno? Santo y bueno. ¿Qué vamos igualándonos todos por el alto techo de las competencias y las instituciones? Miel sobre hojuelas. ¿Qué Navarra ha incitado a los otros pueblos a ser cada vez más parecidos a nosotros? Canela en rama. Esto es lo que han hecho otros países como Baviera en la República Federal Alemana, o Aosta y Sicilia en Italia. (...) ...grave irresponsabilidad sería si, ya dueños de los medios de recuperación y de extensión, no fuéramos fieles a nuestros apellidos, a los nombres de nuestros pueblos y de nuestros campos, y sobre todo fieles a esos miles de navarros que, lejos de cualquier objetivo político mezquino, quieren seguir hablando o comenzar a hablar su lengua, una de las lenguas de los navarros”.

113 Gómara: “¿Por qué algunos ponen reparos a la aprobación de ese texto de Amejoramiento y Reintegración? ¿dónde está el empeoramiento del que se habla, si se respeta la naturaleza del Régimen Foral y se aumenta su capacidad de obrar? Sin entrar en intenciones torticeras creemos que hay mucho de falta de realismo, de no situarse en el ahora y en el aquí, en 1982, de idealismo mal entendido, de mimetismo, de nostalgia y de utopía. Y todo esto, en el mejor de los casos. (...) El que quiere la soberanía para Navarra maneja un concepto antiforal porque precisamente el Fuero es la autonomía jurídica dentro de una unidad política superior. Nunca el horizonte del Fuero es la soberanía, porque si llegase a la soberanía no estaríamos hablando de Fueros, sino de derecho internacional”.

114 Zufía: “...no tenemos empacho en afirmar que lo conseguido es aceptable, sin que diste mucho de lo que esperábamos, dada la configuración autonómica del Estado. Que podía haberse mejorado desde una concepción ideal hoy utópica, desde luego; en nuestra realidad concreta quizás podía haberse conseguido alguna formulación más favorable de haberse contado con el apoyo directo y decidido del pueblo navarro. (...) [Se han conseguido los objetivos que] en las actuales circunstancias debía perseguirse en la negociación y los dos, en mayor o menor grado: Uno, sin duda alguna el más importante, el de reforzar la formulación de los principios forales, esto es, el de lograr un reconocimiento más explícito de su naturaleza pactada, que impida cualquier modificación unilateral del mismo. Otro, el conseguir el derecho a recuperar todas las competencias no inherentes a la unidad constitucional y, por tanto, todas las reconocidas a las Comunidades Autónomas, y el configurar democráticamente nuestras instituciones, con la facultad de reordenar nuestra organización interna, sin que nada de ello supusiera renuncia alguna a cualesquiera otros derechos que pudieran correspondernos”.

Acabamos de votar lo que miles de navarros, a caballo de dos siglos, soñaron, lloraron y añoraron. Muchas gracias y que Navarra premie a su señorías. Señores parlamentarios, en nombre de la voluntad soberana del pueblo de Navarra, a quien esta Cámara representa, queda aprobado, queda ratificado el texto sobre Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra que acabamos de ver¹¹⁸.

La ratificación de las Cortes

El Congreso

Tras la ratificación del Parlamento de Navarra, el Gobierno en sesión del Consejo de Ministros de 17 de marzo de 1982, remitió a las Cortes el texto del pacto alcanzado como proyecto de Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra a las Cortes.

El 5 de mayo de 1982 el presidente de la Diputación Foral, acompañado de los diputados Javier Moscoso y Alfonso Bañón y

115 Clavería: “[Manuel de Irujo] votaría hoy en contra de este Amejoramiento, que sustituye la legítima reclamación histórica de los navarros, por una vergonzante cesión de los últimos vestigios del Fuero. (...) Yo entiendo que hubiera podido ser motivo de controversia, que el Gobierno considerara tal o cual competencia como inherente a la unidad constitucional. Sin embargo, lo que se ha discutido no es eso, sino las competencias de Navarra. Y esto, no tenían ustedes autorización para negociar con el Gobierno. (...) [El referéndum] se niega a los navarros, bajo el pretexto de que eliminar la expresa voluntad del pueblo de Navarra diferencia este proceso del que se sigue en las Comunidades Autónomas. Tampoco esto es así, porque este procedimiento es el de los estatutos de menor entidad tramitados conforme al artículo 143 de la Constitución... lo que se ha hecho es en este caso en este caso es hurtar al pueblo de Navarra la posibilidad de pronunciarse sobre el Amejoramiento. Y esta es la verdad aunque pretenda disfrazarse de supuestos ornamentos forales. (...)...haciendo dejación de los principios de poder político que Navarra ha detentado, cediendo competencias que en ningún caso pueden considerarse inherentes a la unidad constitucional, aceptando vejatorios cambios de último momento y encima evitando al pueblo que se pronuncia sobre todo ello. Si para ustedes eso es Amejorar el Fuero, háganlo y allá ustedes con su responsabilidad histórica. Pero no pretendan que nosotros pasemos por este trágala que han fabricado con sus amigos y superiores jerárquicos del Partido en Madrid”.

116 Sorauren: “¿Dónde está el Fuero en la Constitución? Las autonomías ya sabemos que están ahí, están bien clarísimamente especificadas. El Fuero no. Hay una Disposición adicional que dice que ampara. Y ¿qué es amparar? Pues amparar es tener bajo la protección, es tener en protectorado. Quiero decir que el criterio de lo que se ha de hacer sobre un tema lo tiene el que ampara no el amparado. (...)... las fuerzas que ha propiciado el Amejoramiento hubiesen incluido en delito de lesa democracia si tales actos fuesen susceptibles de código penal”.

117 Casajús: “[El Amejoramiento es] un estatuto de autonomía tan bueno o tan malo como otro cualquiera. Nadie se cree que lo negociado en Madrid es distinto a lo de otras autonomías. Navarra por esta ley es una comunidad más y punto. ... una autonomía pero de tercera categoría... un mal estatuto de autonomía hecho a medida de los intereses de la derecha. Una autonomía uniprovincial que no dispondrá de los resortes necesarios para dar solución a los problemas de la clase trabajadora. ...está ley cierra la posibilidad de reunificación de Navarra con el resto de Euskadi”.

118 El *Diario de Sesiones* núm. 28 de la sesión del 1 de abril de 1982 refiere que tras las palabras de Rafael Gurrea se produjeron “grandes y prolongados aplausos en los escaños de los Parlamentarios de UCD, PSOE, UPN, que aplauden puestos en pie”.

los senadores Jaime Ignacio del Burgo y José Gabriel Sarasa se entrevistaron en el Congreso de los Diputados con el presidente de la Cámara, Landelino Lavilla, para plantear que, dada la naturaleza paccionada del Amejoramiento, la Ley Orgánica debía tramitarse por el trámite de lectura única. Esta tramitación eliminaba la posibilidad de que se pudieran plantear enmiendas al articulado, aunque sí a la totalidad, de modo que el voto del Congreso fuera de ratificación o rechazo del proyecto acordado con Navarra¹¹⁹.

También realizaron gestiones en igual sentido los diputados socialistas Alfonso Guerra y Gabriel Urralburu con el presidente del Gobierno, Leopoldo Calvo Sotelo, que garantizó se haría conforme a la pretensión de Navarra¹²⁰.

El 10 de mayo de 1982, la Mesa y Junta de Portavoces del Congreso acordaron que el proyecto se tramitara por el procedimiento establecido en el artículo 150 del Reglamento de la Cámara¹²¹.

El pleno del Congreso debatió el proyecto en la sesión de 30 de junio de 1982¹²².

La presentación del proyecto a la Cámara correspondió al ministro de Administración Territorial, Rafael Arias Salgado, que entre otras cosas, dijo:

Es, en efecto, la primera vez que una Constitución española reconoce expresamente los derechos forales. La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. Un precepto, conviene notar, que fue además el resultado de la amplia voluntad convergente de las fuerzas políticas que participaron en el proceso constituyente.

(...)

[El proyecto] con escrupuloso respeto a nuestra Constitución viene a unirse a la siempre mantenida y reiterada línea de reconocimiento de la singularidad del Régimen Foral navarro; singularidad arraigada en la Historia, expresión de las peculiaridades del ordenamiento y que, lejos de encerrarse en el ámbito estricto del pasado, ha sabido proyectarse siempre a lo largo del tiempo como un algo vivo y dinámico, adaptándose de este modo a las exigencias de cada momento.

(...)

“A lo largo de la historia se han producido numerosos supuestos de convenio entre la Administración del Estado y la Diputación de Navarra [...] en relación con muy distintas materias... se acuerda, se pacta entre

119 *Diario de Navarra*, 6 de mayo de 1982.

120 *Diario de Navarra*, 7 de mayo de 1982.

121 Juan Cruz Alli Aranguren: *La transición política en Navarra 1979-1982*, ob. cit., vol. II, p. 1538.

122 *Diario de Sesiones*, 30 de junio de 1982.

ambas el reparto de unas determinadas competencias y funciones y, en su caso, se modifica, se mejora el Fuero. La ordenación se establece a través de la vía del acuerdo, del convenio; convenios fiscales y económicos, convenios en materia de Administración local, de Derecho privado, de montes, en materia de educación, en materia de transportes, bienes comunales, de circulación, etc. [...] el procedimiento estaba marcado. No ofrecía duda alguna.

En el turno en contra intervino el diputado del PNV Marcos Vizcaya, que justificó su legitimación para hacerlo no sólo por su condición de diputado, “sino también por la de pertenecer a la misma comunidad natural a la que pertenece Navarra – Euskalherria- y a un partido con sólida y secular presencia e implantación en Navarra, como lo demuestra su presencia en el Parlamento Foral Navarro y en otras instituciones navarras”.

Censuró el procedimiento seguido en el que “ni siquiera se cuidaron las formas, y así la Diputación fue desplazada de la negociación, sustituida por una Comisión negociadora carente de la representación de un buen sector de navarros expresamente excluidos”.

Se refirió al incumplimiento de la Base 1ª del proyecto de Amejoramiento remitido al Parlamento por la Diputación :

Tengo que decir que la base que acabo de comentar fue redactada por el senador Del Burgo, y vuelvo a repetir que en ella se establecía que corresponden a Navarra todas aquellas facultades que no se reserven al Estado. Por tanto, el modo de confección de esta Ley era muy diferente. Establecer la lista de competencias del Estado inherentes o necesarias para la unidad constitucional, y no la lista de competencias de Navarra, como se ha hecho, y esa base que acabo de citar era obra del Presidente de la Diputación, entonces el senador Jaime Ignacio del Burgo, y ese fue el contenido de la base que aprobó el Parlamento Foral navarro.

La intervención del diputado nacionalista fue una repetición de los argumentos ya expuestos en el Parlamento Foral por el Partido Nacionalista Vasco y concluyó así:

Voy a terminar con un análisis muy somero del contenido de la Ley donde, por ejemplo, podríamos citar como elementos que para nosotros son fundamentales a la hora de emitir nuestro voto, la limitación intolerable para el Parlamento Foral de sus sesiones plenarias a un número gratuito de 16; eso es un reflejo de los pactos autonómicos, o bien el tratamiento que se da en la Ley al euskera, al que se le veda toda posibilidad de desarrollo fuera de las zonas vascoparlantes, convirtiéndolo de hecho en reliquia histórica que exigir con la que justificar la mala conciencia que supone haber firmado su sentencia de

desaparición o extrañamiento de Navarra, o bien la caricatura de la Cámara de Comptos, que establece esta Ley, o bien la limitación del régimen foral que antes he citado, o bien los artículos 44 [competencias exclusivas de Navarra], números 8, 13, y 14, 24 y 26; los artículos 47 [enseñanza], 50 [competencias exclusivas en virtud de su régimen foral en materia de agricultura, ganadería y montes] y 51 –Policía- y artículo 55, que regula el régimen de televisión, todos ellos con un nivel competencial sensiblemente inferior al de las Comunidades Autónomas históricas que han aprobado sus Estatutos por la vía del artículo 151, por no hablar de la fecha de elecciones, reflejo de los pactos autonómicos, el número de los Diputados forales, reflejo de los pactos autonómicos, o bien de la conversión del Parlamento Foral en una nueva figura decorativa.

Sin duda, Marcos Vizcaya reflejó el profundo desagrado por el hecho de que Navarra hubiera conseguido, con pleno respeto a los principios forales y mediante pacto entre sus instituciones y el Estado, una reintegración foral y mejoramiento de su régimen que el Estatuto vasco negó a Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.

También el diputado Juan María Bandrés, de Euskadiko Ezquerria, consumió un turno en contra para anunciar su voto en contra del mejoramiento. Denunció que los comisionados navarros se hubieran plegado a las exigencias de la LOAPA, cuya aprobación se produciría en la misma sesión plenaria, pero que en modo alguno suponía una merma para la autonomía foral navarra¹²³. Y concluyó:

Es sabido que nosotros defendemos la necesaria vinculación política de Navarra con el resto de Euskadi. Pero ello no nos impide defender, como lo defendía también hasta hace no mucho tiempo el Partido Socialista de Euskadi. Pero ello no nos impide defender, con el mismo entusiasmo, mayores cotas de autogobierno para Navarra, y, por ello, denunciar aquellas fuerzas políticas que no han sabido estar a la altura de las circunstancias.

Siempre hemos estado guiados por el interés de buscar aquella salida que mejores perspectivas ofrezca para la búsqueda de una solución racional a los problemas –graves, desde luego- de toda índole que se plantean en Navarra.

Pero, en relación con este proyecto, la UCD navarra, incomprensiblemente apoyada por el PSOE, con el aplauso de la derecha más reaccionaria, ha impedido ese debate claro y suficiente que creara las condiciones para que los propios navarros puedan decidir. Por

123 El Tribunal Constitucional, en su sentencia 76/1983, de 5 de agosto, declaró que la Ley Orgánica 12/1983, de 14 de octubre, de Armonización del Proceso Autonómico, no podía tener carácter de Ley Orgánica ni podía promulgarse como ley armonizadora, de modo que no podía prevalecer sobre las competencias de las Comunidades Autónomas establecidas en sus respectivos Estatutos.

ello, esas mismas fuerzas se han opuesto, en el seno del Parlamento Foral, a la celebración de un referéndum entre todos los navarros.

Nosotros tenemos nuestro juicio claramente formado sobre el tema. A Navarra le conviene, sin lugar a dudas, formar parte de la Comunidad Autónoma vasca, por las vías democráticas que prevé la propia Constitución. Ustedes, negándose reiteradamente al debate sereno, racional y previo, han preferido sustituir la auténtica voluntad del pueblo navarro. Nosotros no compartimos tal responsabilidad.

El diputado centrista por Navarra, Alfonso Bañón, utilizó un turno a favor del proyecto, que entre otras cosas, dijo:

El mejoramiento del fuero demuestra que Navarra ha sabido encontrar su verdadero camino al haber decidido mantener su personalidad política en la España de las autonomías sin necesidad de diluir su identidad en otras Comunidades constituidas al amparo de la Constitución de 1978. Esta Ley prueba, asimismo, que el amparo y respeto de la Constitución a los derechos históricos de los territorios forales no era una mera declaración retórica, sino que es una realidad profunda de la voluntad nacional de resolver con justicia una reivindicación secular derivada de los errores cometidos al calor de una concepción centralista del Estado, incompatible con las raíces integradoras de la auténtica dimensión de la unidad nacional.

(...)

Resulta verdaderamente pintoresco que quienes quisieron, mediante el hecho consumado o, dicho sin eufemismo, por la brava, incorporar Navarra al Consejo General del País Vasco, invoque ahora la necesidad de un referéndum para dar legitimidad a una decisión que proviene de la ratificación de un Parlamento expresamente elegido por sufragio universal para tal fin.

A los demás grupos abertzales que, como Herri Batasuna nos han otorgado el calificativo de traidores por nuestra aprobación del mejoramiento, convendrá replicar que traición a Navarra y a su pueblo es tratar de implantar, mediante la violencia y el terror, que nunca han condenado y que políticamente secundan, unas ideas que contrarían su historia, su cultura y la voluntad política de la inmensa mayoría de sus habitantes.

(...)

Pactar no es ceder ni transigir, sino situar el diálogo y la razón como guía permanente del quehacer político para que la libertad y los derechos propios se desenvuelvan con respeto a la libertad y a los derechos de los demás.

La historia de Navarra nos enseña que la libertad colectiva de los navarros pervive porque sus representantes han sabido siempre pactar desde la afirmación inequívoca de su propio e imprescriptible derecho, pero con respeto siempre al legítimo empleo, en su campo de actuación y competencias, de quienes en cada momento encarnan la soberanía, que antaño fue el Rey y hoy corresponde al pueblo español en su conjunto, por residir en él la soberanía nacional.

En nombre del Grupo Mixto, subió a la tribuna el diputado Javier Moscoso¹²⁴. De su intervención extraemos los siguientes extremos:

Navarra, en consecuencia, no accede a la autonomía, como ocurre con el resto de los pueblos de España, a partir del momento en que nace la Constitución de 1978. La autonomía de Navarra, la autonomía foral, hay que decirlo con claridad, es una autonomía preconstitucional. Pero es, a su vez, una autonomía constitucional, por cuanto la propia Constitución, al amparar y respetar los derechos históricos de los territorios forales, muy concretamente los derechos históricos de Navarra, está amparando una autonomía que viene ininterrumpidamente funcionando, como decía anteriormente, desde el año 1841.

Defendió que la tramitación del Amejoramiento se realizara mediante lectura única, “por cuanto estamos en presencia de un proyecto de Ley Orgánica que nace de un pacto suscrito entre una Comisión nombrada por la Diputación Foral de Navarra y unos representantes del Gobierno central del Estado”. Y añadió:

Evidentemente era un pacto que hay que asumir en su totalidad: un pacto que no se puede modificar, que no admite la posibilidad de una enmienda parcial a su articulado, y que conlleva, necesariamente, su aceptación o su rechazo en su totalidad.

Hizo uso de la palabra a continuación el diputado socialista Gabriel Urralburu. Defendió la legitimidad del proyecto, que contiene un sistema institucional similar al configurado en la Comunidad Autónoma vasca, con un Parlamento y un Gobierno, y que viene avalado no por una simple mayoría, sino que en el Parlamento Foral “ha sido una mayoría de dos tercios, superando los dos tercios, la que ha aprobado este proyecto de Ley”. Y tras una defensa del sistema competencial del Amejoramiento refutó las argumentaciones del nacionalismo vasco:

Porque este amejoramiento mantiene el carácter originario del régimen foral de Navarra, porque esta Ley mantiene el carácter de acuerdo, de pacto, el carácter pactado de este régimen foral y porque este régimen foral va a ser, como hasta ahora, inmodificable unilateralmente por el Estado, puede afirmarse con toda verdad que es una Ley perfecta y

124 El 13 de noviembre de 1981, Javier Moscoso y otros trece diputados socialdemócratas de UCD, encabezados por Francisco Fernández Ordóñez, se escindieron de UCD y se pasaron al Grupo Mixto del Congreso. En enero de 1982 procedieron a la fundación del Partido de Acción Democrática (PAD), cuyos candidatos se presentaron en las listas del PSOE. Javier Moscoso fue elegido en las elecciones generales de 1982 diputado por Murcia.

absolutamente respetuosa con la autonomía de Navarra. Y si eso aleja la posibilidad de incorporar a Navarra a la Comunidad Autónoma vasca, en todo caso debe atribuirse a la voluntad de este pueblo de Navarra y a la voluntad de sus representantes, porque esta Ley es una buena Ley y a esta Ley no se le puede imputar ningún tipo de agresión al régimen foral de Navarra.

Ahora bien, Urralburu reconocía la existencia en Navarra de un problema que aún no se había logrado encauzar de un modo acertado:

El problema de esa minoría, aunque significativa, que existe, que pretende incorporar Navarra a la Comunidad Autónoma vasca, cuya minoría hasta ahora no ha logrado integrarse en el sistema institucional de Navarra y yo creo que debe intentarse al menos el lograr su integración. (...) Los socialistas navarros y los socialistas vascos hemos creído que existía una vía mucho más natural de encauzar esas relaciones. Es la vía de la cooperación, a la cual venimos reiteradamente invitando a los representantes de la Comunidad Autónoma vasca para que, de una vez, acepte que Navarra no puede ser absorbida contra su voluntad, deje de practicar una política constante de agresión –o al menos entendida como de agresión- y abra vías naturales de cooperación entre Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca¹²⁵.

El diputado del Partido Andalucista, Juan Carlos Aguilar, defendió a continuación brevemente las razones de su voto en contra. Su partido se había opuesto a la tramitación del proyecto por el sistema de lectura única, que suponía trasladar al ámbito procedimental el privilegio que supone tanto el régimen foral como el sistema de conciertos económicos del País Vasco.

En cambio, sí anunció su voto favorable el diputado José Luis de la Vallina Velarde en nombre de Coalición Democrática para quien con esta ley “un territorio como el de Navarra, de tan recia personalidad en nuestra historia, se incorpora al sistema autonómico de la Constitución de 1978 con connotaciones propias y peculiares que vienen a enriquecer y potenciar la nación española en cuanto Patria común de todos los españoles”.

Y por último, hizo uso de la palabra el diputado del Partido Comunista, Jordi Solé Tura. El voto de su partido sería favorable,

125 Urralburu puso de manifiesto el nudo gordiano que dificulta las relaciones entre Navarra y el País Vasco. La cooperación entre dos pueblos o comunidades distintos requiere la aceptación sin reservas de la personalidad de cada uno de ellos. No resulta fácil cooperar con quien no oculta que su fin último es caminar hacia la anexión, por lo que la cooperación es un sucedáneo transitorio. Una cosa es mantener que existen problemas comunes y vínculos económicos o culturales con la Comunidad Autónoma vasca que pueden resolverse en el marco de una cooperación leal y otra que Navarra siga siendo el oscuro deseo del Anschluss de Euskalherria o Euskadi. (Recordemos las palabras de Manuel de Irujo: “El Anschluss vasco se denominó Estatuto Vasco-Navarro”. Véase nota 482, volumen I.)

pero formuló serias objeciones de fondo y de forma. Para el que fuera ponente de la Constitución, Navarra se constituía en Comunidad Autónoma

por la vía de la reintegración foral y del amejoramiento del Fuero, [que] es una vía atípica, una vía que es muy dudoso que esté contemplada en la Constitución, porque yo no creo que la Disposición adicional primera de la Constitución se pueda interpretar exactamente tal como se ha interpretado aquí, o si no, que se me diga exactamente qué significa el párrafo segundo, que no se ha aducido aquí casi para nada, cuando dice que “La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. No ‘o’ de los Estatutos de Autonomía, sino ‘y’, y aquí no hay Estatuto de Autonomía. En consecuencia, creo que eso es un procedimiento atípico.

Recordó que en la Constitución se establecen hasta doce vías de acceso a la autonomía, pues no sólo hay la vía del artículo 143 o la vía del artículo 151, sino varias “subvariantes”. Pero el caso de Navarra “es incluso atípico en relación con estos doce”.

Y rechazó el procedimiento utilizado para la tramitación parlamentaria mediante lectura única:

En realidad, se da a esta Ley el tratamiento de una especie de acuerdos entre Gobiernos equivalentes y se ha llegado a la situación de que este Parlamento está tratando la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra, es decir, del acceso de Navarra a la autonomía [gran error de Solé Tura], con el procedimiento que en la práctica utilizamos para la discusión de los tratados internacionales. Sólo nos queda decir sí o no y nada más, y esa es una objeción importante.

Había otra objeción de fondo:

...Aquí lo que estamos contemplando es un problema político, el problema de cómo resolver un contencioso plantado en Navarra, en relación con su integración o su no integración en la Comunidad Autónoma de Euskadi. El problema es saber si vamos a cerrar esa posibilidad, si vamos a dejarla abierta y cómo se puede resolver mejor el problema. (...) En realidad lo que se va a cerrar la posibilidad abierta por la Disposición transitoria cuarta, diciendo: de esta manera se crea una autonomía y queda resuelto el problema. (...) Entendemos que el problema actual es ver cómo conseguimos que eso quede abierto y se pueda resolver de una manera constructiva, sin tensiones suplementarias, sin ninguna laceración interna ni divisiones internas profundas. Pensamos que para que esa posibilidad quede abierta por la Disposición transitoria cuarta –insisto-, quede perfectamente abierta y se pueda resolver en el futuro (y digo en el futuro porque creo que actualmente hay graves dificultades para resolverlo sin graves

contradicciones internas) es necesario pasar por una institucionalización de Navarra.

Concluido el debate, el presidente Landelino Lavilla sometió a votación el proyecto de Ley de Amejoramiento del Fuero: “Será objeto de una sola votación que cumplimentará tanto las previsiones del artículo 150 del Reglamento como la previsión del artículo 81 de la Constitución en función de su carácter orgánico. Quiérese decir que si en la votación obtiene la mayoría absoluta, quedará, sin más, aprobado y quedará, por tanto, cumplido el requisito del artículo 81 de la Constitución”¹²⁶.

La votación dio el siguiente resultado: 276 votos emitidos; 266 favorables; nueve negativos; una abstención¹²⁷.

El Senado

El 26 de julio de 1982 el pleno del Senado acordó que el proyecto de Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral se tramitara por el procedimiento previsto en el artículo 129 del Reglamento, es decir, mediante el trámite de lectura única.

Aunque el ministro Rafael Arias Salgado reiteró lo ya dicho al presentar el proyecto en el Congreso, hizo aportaciones que merece la pena resaltar. Fue en el Senado donde se contienen las aportaciones doctrinales más profundas sobre el Amejoramiento del Fuero. Por este motivo, transcribimos –como colofón a este último

126 El artículo 81 de la Constitución: “Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución”. El artículo 150,1 del Reglamento del Congreso aprobado el 10 de febrero de 1982: “Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única”.

127 El diputado de UPN Jesús Aizpún no pudo participar en esta sesión parlamentaria. El diputado Javier Moscoso dijo hablar también “por delegación expresa en nombre del compañero de nuestro Grupo Jesús Aizpún, que tanto ha luchado para que esta Ley pudiese ser una realidad positiva para Navarra, y que, por razones de salud, que todos lamentamos, en el día de hoy no se puede encontrar en esta Cámara, lo cual, sin duda, será para él un motivo de profundo pesar. Le recuerdo y asumo su representatividad con gran satisfacción y profundo orgullo”. Fue, sin duda, una ausencia relevante. En los escaños de UCD había especial interés en escuchar al líder del partido regionalista defender el Amejoramiento, pues poco tiempo atrás su convicción de que la disposición adicional de la Constitución no garantizaba los fueros y la transitoria cuarta de la misma llevaba a Navarra indefectiblemente a Euskadi, le había llevado a abandonar el partido centrista. Los nueve votos en contra fueron del diputado socialista vasco Enrique Múgica Herzog; los de los diputados del PNV, Fernando Aristizábal, Marcos Vizcaya, Gerardo Bujanda y Jesús María Elorriaga; los andalucistas Juan Carlos Aguilar, Miguel Angel Arredonda, José García Pérez y Emilio Rubiales. El diputado Juan María Bandrés se abstuvo de votar. Faltaron también a la sesión los diputados nacionalistas José Angel Cuerda, Javier Arzallus, Iñigo Aguirre, Joseba Azcárraga y Andoni Monforte. La abstención fue del diputado comunista Emérito Bono.

capítulo- las intervenciones de todos cuantos a favor o en contra intervinieron en el salón del plenos del Palacio de la Marina Española, pues resultan imprescindibles a la hora de comprender la letra de la ley e interpretar el espíritu del legislador¹²⁸.

Rafael Arias Salgado, ministro de Administración Territorial:

Me corresponde hoy presentar ante este Pleno el proyecto de Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. A través de él, Navarra quedará constituida en Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias, indivisibles e integradas en la nación española, y solidaria con todos sus pueblos tal como reza su artículo 1º.

El objetivo de este proyecto es, por tanto, regular el régimen navarro dentro del marco constitucional, cumpliendo las previsiones de nuestro texto fundamental y respetando las peculiaridades que caracterizan a dicho territorio foral.

La Constitución, como es sabido, establece un sistema político fundamentado en la distribución territorial del poder sobre la base del derecho a la autonomía. Ahora bien, aunque la Constitución parte del principio dispositivo, y evita así la configuración imperativa del mapa territorial, otorga una evidente importancia a lo que podríamos llamar los presupuestos históricos de los distintos territorios a la hora de regular el sistema autonómico. En efecto, con un sentido profundamente realista y reconociendo que la solución a nuestros conflictos seculares está en la aceptación de nuestra propia historia, se pretende que el nuevo Estado de las Autonomías no sea algo constituido en el vacío, sino por el contrario sobre el sólido basamento de nuestro pasado. Así, por un lado, el artículo 143, regulador de la iniciativa autonómica, exige que sean “provincias con características históricas, culturales y económicas comunes” o “provincias con entidad regional histórica las que ejerzan dicha facultad”; por otro lado, la Disposición transitoria segunda contiene un tratamiento específico para aquellos territorios con cierta experiencia autonómica en el pasado.

En resumen, la Constitución establece como principio básico en materia autonómica el respeto a nuestros antecedentes históricos, de manera que las Comunidades Autónomas reproduzcan o reflejen, en lo posible, la plural realidad que ha caracterizado tradicionalmente a nuestro país.

Este principio general, encuentra en el caso de Navarra una concreción que se ajusta al régimen singular que siempre ha tenido este territorio. En efecto, la disposición adicional primera contiene una previsión fundamental: el amparo y respeto que la Constitución otorga a los derechos históricos de los territorios forales, y por consiguiente de Navarra. Con ello la Constitución, desde su posición de norma suprema a la que está sujeto el resto del Ordenamiento Jurídico, realiza una doble operación: entronca con el régimen histórico navarro, y en este sentido

128 *Diario de Sesiones del Senado*, sesión plenaria extraordinaria celebrada el lunes, 26 de julio de 1982.

no hay que olvidar que la Disposición derogatoria de aquella se deduce la vigencia de las Leyes de 1839 y 1841, que contienen la esencia del Régimen Foral. Y en segundo lugar inserta éste en la Constitución, abriendo la puerta a la revisión, modernización o mejoramiento.

Respeto, reintegración y mejoramiento son, en definitiva, los principios esenciales en torno a los cuales se articulará el sistema foral navarro, y son, a mi juicio, los ejes que vertebran el proyecto que hoy se va a debatir.

Aunque pueden encontrarse testimonios del reconocimiento de la singularidad navarra con anterioridad a 1839, en realidad la fecha clave es la marcada por el Convenio de Vergara, que pone fin a la primera guerra carlista y que tiene su traducción jurídica en la Ley de 25 de octubre de 1839, confirmatoria de los Fueros navarros "sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía". A esta Ley seguirá la Ley de 16 de agosto de 1841 en la que se fija el Régimen Foral en sus instituciones y competencias, y que puede considerarse como el punto de arranque inmediato del sistema jurídico navarro, dentro de la España que surge tras la caída del Antiguo Régimen.

Dos rasgos interesa resaltar ahora. Uno de ellos, la ajustada combinación de fueros y unidad constitucional, es decir el reconocimiento de la esencia foral, pero dentro de un marco normativo que es superior porque es supremo, la Constitución; el otro, que a partir de este momento, Navarra va a seguir su camino en una dirección propia y separada de los demás territorios forales, y esto le va a permitir mantener a lo largo de la azarosa vida política de los últimos dos siglos sus instituciones características, sin que la Restauración, la Dictadura o la República menoscaben o desconozcan su peculiaridad foral.

Esta línea de continuidad resulta confirmada, una vez instaurada la monarquía, por varias disposiciones, entre las que destaca la Ley de Elecciones Locales de 1978. En su artículo 36 establece que las elecciones a la Diputación se realizarán "conforme a lo que dispone la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, con las modificaciones que puedan introducirse de acuerdo con la Diputación Foral. Por último, el Real Decreto de 26 de enero de 1979, tras la aprobación de la Constitución, que como he apuntado antes, mantiene la vigencia del régimen foral, ordena provisionalmente las instituciones forales navarras.

El contenido de esos derechos históricos permanentemente respetados, se concreta en el mantenimiento de su estructura institucional básica, la Diputación Foral, dotada de las competencias de gobierno sobre su territorio que le atribuyó la legislación citada. Pero sobre todo tiene su máxima expresión en la cláusula de garantía del sistema, que constituye la esencia del mismo y refleja, además, la naturaleza peculiar de las relaciones entre el territorio foral y el Estado.

Me refiero a la exigencia de que cualquier modificación del Fuero requiere el previo acuerdo de la Administración del Estado y de la Diputación Foral, que aparece ya en la Ley de 1839 con la fórmula del "oyendo antes", contenida en su artículo 2º y que es, posteriormente, reiterada en diversas disposiciones, cláusula que supone prohibición de modificación unilateral y exigencia de acuerdo previo entre las dos

instancias para la propuesta de cualquier reforma a los órganos legislativos.

Al mandato constitucional de respeto y amparo de los derechos históricos se añadía la previsión de su reordenación y actualización general¹²⁹. La necesidad de ésta deriva de varias razones. Me quiero referir a dos muy sucintamente. La primera de ellas radica en el profundo cambio experimentado en la sociedad y en sus relaciones con los poderes públicos, desde mediados del siglo pasado. Hoy día, la Administración moderna ha asumido un arsenal de competencias y responsabilidades impensables en el siglo pasado; es lógico que la Diputación Foral reciba tales competencias para así poder hacer frente con eficacia a las actuales demandas del pueblo navarro.

La segunda razón trae causa de la nueva organización territorial del Estado de las Autonomías establecida por la Constitución. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas prefijadas en los artículos 148 y 149 había de ser también marco de referencia para Navarra, a fin de atribuírsele el nivel máximo de funciones que el sistema permite. No tendría sentido, que establecido con carácter general el principio autonómico, en el caso navarro la perspectiva se redujera a una pura adecuación de sus fueros. Así pues, esa previsión de modernización del régimen foral había de ser interpretada en sentido amplio, no como un simple ajuste temporal de la legislación foral, sino como una exigencia de reordenación global del sistema autonómico navarro dentro del doble marco foral y constitucional¹³⁰.

El proyecto de Ley Orgánica que presento cumple adecuadamente el doble mandato constitucional y responde, además, a las necesidades actuales. En efecto, avanzado ya el proceso autonómico en la práctica totalidad de los territorios, Navarra no podía quedar al margen ni seguir por más tiempo con la ordenación provisional implantada por el Real Decreto de 1979.

Con esta convicción se puso en marcha el procedimiento de reforma de su régimen foral. Y esa es la primera muestra del respeto a los derechos históricos navarros. Si la esencia de la foralidad estriba en la cláusula de que la modificación exige acuerdo previo, el proyecto se ha ajustado de forma absoluta en su elaboración a dicho principio, ya que a finales de 1980 se constituyó una Comisión paritaria integrada por representantes del Gobierno y la Diputación Foral, con objeto de elaborar un texto normativo acordado.

Fruto de ese acuerdo, conseguido tras una larga pero constructiva negociación, es el actual proyecto, que, además, incorpora a su

129 El calificativo "general" no es correcto, pues de haber sido así el marco para llevarla a cabo hubiera sido el de un Estatuto de Autonomía. El Amejoramiento se pudo llevar a cabo porque el amparo y respeto constitucional a su régimen foral llevaba implícita la posibilidad de su reforma –total o parcial– mediante nuevo pacto entre Navarra y el Estado, algo que por otra parte sostiene Arias Salgado en su brillante intervención.

130 Esta observación de Arias Salgado es muy esclarecedora. Pues una cosa es la "actualización general" prevista en la disposición adicional primera para permitir a las Vascongadas la reintegración de su foralidad perdida y otra, bien diferente la "reordenación global del sistema autonómico navarro" conforme a su propia naturaleza jurídica.

articulado esa cláusula de garantía foral de irreformabilidad sin pacto previo, con lo que cierra dentro del marco de nuestra Constitución la línea evolutiva abierta en 1829.

El respeto al régimen foral no queda limitado al procedimiento seguido en la elaboración del proyecto y al sistema de reforma en él establecido, sino que encuentra manifestaciones constantes a lo largo de su articulado. Me interesa brevemente destacar como puntos más significativos los siguientes:

En primer lugar, la cláusula general de respeto de los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra contenida en el artículo 2º.

En segundo lugar, la ordenación de las instituciones forales: las Cortes; la Diputación Foral y su Presidente, y la específica atribución de la Diputación de velar por la defensa de la integridad del régimen foral, debiendo dar cuenta al Parlamento de cualquier contrafuero que pudiera producirse.

En tercer lugar, y en lo que a competencias se refiere, yo destacaría la cláusula contenida en el artículo 39, 1.a) que reconoce como competencias propias de Navarra todas las que actualmente ejerce de acuerdo con la Ley de 1841 y disposiciones complementarias; cláusula que es luego concretada y desarrollada a lo largo de diversos preceptos, como por ejemplo en materia de Administración Local, tráfico y circulación, Policía Foral, etc.

Por último merece, por su trascendencia, una mención específica, la ordenación de la actividad tributaria y foral y sus relaciones con el Estado, que está basada en el sistema tradicional del convenio económico. En la regulación contenida en el artículo 45 del proyecto volvemos a encontrar una adecuada combinación del régimen foral y sus peculiaridades, y la inserción del mismo dentro del marco general del Estado, con lo que resultan garantizados tanto los principios constitucionales de solidaridad y de coordinación con la hacienda estatal.

Pero el proyecto opera, además, una ordenación general del sistema foral, llevando a cabo su necesaria utilización y situando a Navarra en un nivel de autogobierno que no conocía desde el siglo pasado.

Por un lado, el texto que se va a someter a votación de esta Cámara reintegra las competencias que en 1841 pugnaban con la concepción centralista del Estado; por otra parte, atribuye a la Comunidad Foral toda una serie de nuevas competencias que son asumibles por las Comunidades Autónomas en el marco del artículo 149 de la Constitución y que, desde luego, no formaban parte de los Fueros, consiguiendo así una síntesis entre autonomía y foralidad que entiendo va a ser profundamente fructífera para Navarra¹³¹.

El proyecto, para el que pido voto favorable de esta Cámara da, pues, cumplida respuesta al mandato constitucional de amparo y respeto de

131 En este punto, el ministro olvida que las competencias autonómicas se convierten en forales en virtud del Amejoramiento. Así se desprende de núm. 1 del artículo 3 que dispone que "de acuerdo con la naturaleza del Régimen Foral de Navarra, su Amejoramiento, en los términos de la presente Ley Orgánica, tiene por objeto: 1. Integrar en el Régimen Foral de Navarra todas aquellas facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional".

los derechos históricos de Navarra. Atribuye además, a esta Comunidad el nivel de autogobierno idóneo para que sus instituciones puedan satisfacer eficazmente las demandas del pueblo navarro y, por último, significa la máxima garantía del Régimen Foral, siendo a la par, un texto abierto al futuro, lo que permitirá la pervivencia de esa fructífera síntesis entre tradición y renovación que caracteriza a la sociedad navarra.

La Diputación Foral, en su sesión celebrada el 9 de marzo de 1982, dio su aprobación al texto convenido, que a su vez fue ratificado, conforme a lo previsto en el Real Decreto de 26 de enero de 1979, por el Parlamento Foral de Navarra en sesión celebrada el 15 de marzo del presente año, completándose así los requisitos previos para que pudiera procederse a la formalización del acuerdo, a cuyo efecto el Gobierno remitió a las Cortes Generales el proyecto de Ley Orgánica que hoy se somete a la deliberación de esta Cámara, según acuerdo del Consejo de Ministros celebrado el día 17 de marzo de 1982.

Al igual que en 1841, el Gobierno de la nación desea dejar constancia ante esta Cámara que en todo momento las exigencias de los comisionados navarros, de conformidad con el mandato de negociación recibido de la Diputación Foral, previo acuerdo del Parlamento Foral de Navarra, fueron racionales y prudentes, y estuvieron dictadas por el deber de defender al máximo los intereses particulares de Navarra y sus derechos originarios e históricos sin perder de vista su conciliación con los intereses generales de la nación española, que en esta ocasión no eran opuestos al desenvolvimiento de la foralidad navarra sino que, por el contrario, encontraban en ellos su más firme baluarte. Por todo esto, el Gobierno, en cuyo nombre hablo en este momento, al solicitar el voto favorable para el proyecto de Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, siente una justa satisfacción, porque es ésta una norma que al conjugar los derechos de Navarra con la unidad constitucional, sin que padezcan en lo más mínimo ni ésta ni aquéllos, supone un paso definitivo para la consolidación en aquella entrañable parte del territorio nacional de las libertades democráticas a cuya pervivencia queda indisolublemente vinculado desde ahora el ejercicio de la foralidad.

El Amejoramiento del Fuero es una Ley de paz. Ratifica al pueblo navarro como titular de una foralidad que se ejerce en el seno de la indisoluble unidad de la nación española, a la que Navarra pertenece por historia, por tradición y por cultura.

Cuando este Senado dé su aprobación al texto convenido entre la Diputación y la Administración del Estado, se habrá reafirmado plásticamente la profunda convicción de que Navarra por ser Navarra es España.

La defensa de la foralidad originaria de Navarra tiene una gran significación: He aquí un régimen de autonomía, el más antiguo de España, que prueba hasta qué punto unidad nacional y autogobierno regional no son términos antitéticos, sino complementarios. El Título VIII de la Constitución y sus Disposiciones complementarias muestran, una vez más, su virtualidad al servicio de la democracia española.

José Gabriel Sarasa (UCD):

Consumió un turno a favor con estas palabras:

Hoy culmina en esta Cámara un proceso verdaderamente trascendental e importante: el de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra, o, dicho de otra forma, la modernización del mismo.

Navarra se incorporó al proceso histórico de formación de la unidad nacional, manteniendo su condición de reino, viviendo con otros pueblos la gran tarea común. En el siglo XIX Navarra perdió su condición de reino; pero la Ley de 25 de octubre de 1839 confirmó sus Fueros, sin perjuicio de la unidad constitucional, y disponiendo que con la participación de Navarra se introdujera en ellos la modificación indispensable que reclamara el interés de la misma conciliándolo con el general de la nación. Para ello se iniciaron las negociaciones correspondientes entre el Gobierno y la Diputación, y en el acuerdo alcanzado, tuvo su origen la Ley Paccionada del 16 de agosto de 1841. Los derechos originarios de Navarra, no otra cosa, dieron lugar a las citadas Leyes, gracias a las cuales Navarra ha podido conservar su Régimen Foral, en constante tensión, es cierto, con la idea centralista del Estado, que ha perdurado casi sin interrupción durante todos estos años, hasta 1977.

No es, por tanto, casualidad que en la Constitución se mantenga la vigencia para Navarra de la Ley de octubre de 1839, confirmatoria de los Fueros. Navarra, con esta base jurídica, con tesón y con gran sentido político ha sabido conservar durante siglo y medio su Régimen Foral, su autonomía, base de su identidad. Desde entonces hasta ahora, Navarra, es cierto, ha visto menguados en ocasiones sus derechos, y ha tenido que vivir en constante alerta, pero ha conservado su foralidad, que ha ejercido, dispuesta siempre al diálogo, al entendimiento y al pacto solidario con los intereses generales de la nación.

Pero la fuerza autonomista de los pueblos de España, tanto tiempo dominada por un poder central antihistórico, irrumpió en la vida pública española en cuanto la democracia comenzó a ser una realidad. Primeramente fueron las preautonomías y, posteriormente, aprobada la Constitución, las autonomías. Navarra era prácticamente el único territorio que conservaba una autonomía que, aunque precisara de reintegración y de mejora, mantenía viva y vigente, en pleno ejercicio. No tenía, por tanto, sentido hablar de preautonomía de Navarra, como alguien pretendió en aquellos momentos.

El partido del Gobierno y la práctica totalidad de las fuerzas políticas propugnaron la creación de situaciones jurídicas provisionales, de preautonomías, expedientes necesarios para reconocer con urgencia, y en tanto se elaboraba la Constitución, unos derechos negados hasta entonces. Era lógico que quienes durante tantos años había visto desconocidos esos derechos iniciaran seguidamente un proceso preautonómico; no querían ni debían esperar más.

El afán autonómico se hizo sentir con gran fuerza, como era de esperar y ya se conocía, en el País Vasco, creándose su Consejo General como institución provisional, y a la hora de fijar su ámbito territorial, surgió la cuestión de Navarra. Mucho, muchísimo tuvimos que trabajar y discutir,

mucho tuvo que trabajar y discurrir UCD de Navarra en aquel entonces, pero la razón se impuso y dicho ámbito territorial quedó circunscrito a su espacio que le es natural, a Guipúzcoa, Alava y Vizcaya.

Pero hubo más; se discutió la posible incorporación de Navarra al País Vasco, a la entonces Comunidad preautonómica vasca. Nosotros, en aquellas memorables jornadas, propugnábamos –UCD en solitario- la necesidad de que tal proceso había de tener su culminación, en un sentido o en otro, en el que decidiese Navarra mediante referéndum. Y así se estableció y así quedó prefigurada la Disposición transitoria cuarta, en donde la Constitución establece la necesidad de un referéndum para plantearse esta alternativa. Resulta llamativo recordar que quienes entonces se oponían al referéndum, lo propugnan ahora para la aprobación de esta Ley Orgánica, contrasentidos, señorías, que enseñan mucho.

Promulgada la Constitución de las Autonomías –como bien se ha llamado- que ampara y respeta nuestros originarios derechos, y previo acuerdo, como siempre, entre la Diputación Foral y el Gobierno de la nación, se promulgó, después de algunos otros antecedentes que los ha expuesto perfectamente el señor Ministro y que no voy a reiterar, el Real Decreto de 26 de enero de 1979, constituyéndose a su amparo, mediante elección democrática, el Parlamento Foral de Navarra, primer Parlamento autonómico de España, Parlamento que recogía las funciones del anterior Consejo Foral, ampliándolas con facultades decisorias importantísimas y que significaba el momento de la transición entre aquel Consejo Foral y las Cortes de Navarra, que hoy, en virtud de esta Ley que centra la atención de la Cámara, esperamos recuperar. Parlamento Foral que viene realizando una ingente labor superando las naturales dificultades que entraña su novedad y las artificiales dificultades de grupos irresponsables para quienes la idea parlamentaria parece estar vedada; Parlamento Foral que, entre su más destacado servicio, está, a nuestro entender, el de haber señalado las bases de negociación con el Gobierno para esta reintegración y mejoramiento y el de haber aprobado posteriormente el acuerdo conseguido con la representación del Gobierno, con el Gobierno, por lo que queremos hacer constar nuestro público agradecimiento.

Constituido, pues, el Parlamento Foral navarro, todo estaba preparado para dar el siguiente paso definitivo en orden a la reintegración y mejora de nuestro ordenamiento institucional, porque la vieja Ley de 1841, bastión jurídico con el que Navarra había podido defender su foralidad durante tantos años, necesitaba desarrollo y adecuación al momento histórico actual; hay que atemperar el derecho de la vida, a la realidad social.

Se hacía necesario, por tanto, conservando las esencias forales, volver a pactar, ir a una nueva Ley paccionada, llegar a un nuevo pacto-ley, que es lo que hoy, señores Senadores, con emoción, os presentamos pidiendo vuestra aprobación. El Parlamento Foral redactó unas bases de negociación, la Diputación Foral nombró una Comisión negociadora paritaria con otra Comisión del Gobierno de la nación, y, después de las correspondientes conversaciones, se llegó a un acuerdo cuyo texto fue posteriormente aprobado por el Parlamento Foral.

En su consecuencia –como dice el propio preámbulo de esta Ley-, dada la naturaleza y alcance del mejoramiento acordado entre ambas representaciones, resulta constitucionalmente necesario que el Gobierno, en el ejercicio de su facultades de iniciativa legislativa, formalice el pacto con rango y carácter de Ley Orgánica, con remisión a las Cortes para que éstas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico español como tal Ley Orgánica.

Por tanto, hoy, en el Senado, se da culminación al proceso al que aludía al principio, después de que el Congreso de los Diputados aprobó este mismo texto por la abrumadora mayoría de 266 votos a favor, nueve en contra y una sola abstención.

El texto, señores Senadores, satisface a los navarros. Es el texto acordado con el Gobierno. Texto que obtuvo el voto favorable –entusiásticamente favorable, podíamos decir- en el Parlamento Foral de Unión de Centro Democrático, Unión del Pueblo Navarro, Partido Socialista y Partido Carlista. Hemos elegido, señorías, la vía foral y os presentamos el fruto de un pleno acuerdo.

Frente a ello resulta curiosa –por lo menos así se ha mantenido- la postura de algunos minoritarios. Yo en este momento no sé si va a haber, más bien pienso que no por las peticiones de palabra, una oposición a este texto del Mejoramiento, pero sí sé que la ha habido, y muy fuerte por cierto en el seno de las instituciones forales, en el Parlamento Foral y, posteriormente, en el Congreso de los Diputados. Sólo quisiera resaltar algo que me parece fundamental, y es que este texto es fruto de un acuerdo. Fruto de un acuerdo al que se ha llegado libremente entre el Gobierno de Navarra, a través de sus legítimos representantes, que en buena lógica –y con todo respeto a cualquier ataque- sólo podría ser atacado diciendo que vulneraba las Leyes, la Constitución o que afectaba negativamente a cualquier Estatuto de Autonomía vigente, o a la realidad jurídica. Nada de esto se ha dicho; nada de esto existe, y parece obligado recordar el viejo principio del Derecho privado en virtud del cual no pueden ser atacados los acuerdos, los pactos, siempre que esos pactos o esos acuerdos no vayan contra la Ley, el interés o el orden público, o en perjuicio de tercero; y aquí, nada de esto ha ocurrido, Por tanto, una actitud distinta entendemos que puede ser una actitud, en cierto modo, paternalista y tuitiva, y Navarra después de mil años de historia, ha alcanzado hace mucho tiempo su mayoría de edad.

Navarra ha sabido pactar. Ha pactado, en primer lugar, internamente; han pactado los partidos que mayoritaria y legítimamente la representan; los partidos políticos que con gran elevación de miras y compromiso de futuro han sabido dejar planteamientos de partido, también legítimos, en aras de un común entendimiento, de un reforzamiento de nuestras instituciones. Luego ha sabido pactar con el Gobierno razonada y seriamente, sin maximalismos ni segundas intenciones, con criterios de eficacia, con lealtad y sentido común, llegando a un texto para todos satisfactorio.

Navarra pretende afianzar su propio ser, en estrecha unión con los demás pueblos de España, la Patria común e indivisible que a todos nos acoge. En esta tarea no sería justo dejar de resaltar la decisiva

actuación de UCD. Baste decir que estos mismos planteamientos, que hoy aquí culminan, fueron objeto de nuestro programa electoral en 1977. También tengo que resaltar la satisfacción que nos produce la actitud mostrada por el Gobierno, que acabamos de oír al señor ministro de Administración Territorial, que con gran voluntad autonomista ha sabido comprender con sentido político, con sentido común y con sensibilidad jurídica lo que los navarros pretendíamos, respetando, como dice la Constitución nuestros originarios derechos históricos.

Por tanto, nuestro Grupo, consecuente con los planteamientos que siempre ha mantenido, votará a favor –lo puedo anunciar ya- de este proyecto de Ley y, con contienda emoción, pido también el voto favorable a los demás Grupos representados en esta Cámara, e incluso me atrevería a pedir el de todos y cada uno de los señores Senadores.

Ningún senador pidió la palabra en contra del proyecto, de modo que se entró en el turno de portavoces. En primer lugar, habló el portavoz del PNV José Luis Iriarte Errazti, senador por Guipúzcoa, seguido por los senadores José Luis Monge (Convergencia Navarra¹³²), Víctor Manuel Arbeloa (PSOE) y Jaime Ignacio del Burgo (UCD).

José Luis Iriarte (PNV):

Vamos a intervenir en un turno de portavoces con un objeto meramente explicativo y testimonial. Si hubiera existido en nuestro Reglamento el trámite de explicación de voto, hubiéramos utilizado dicho trámite, y ello por la sencilla razón de que no deseamos entablar polémica alguna a este respecto, sino simplemente queremos fijar nuestra posición, para que quede ahí, frente a la historia.

Nuestro Grupo ha escuchado con respeto lo que aquí se ha dicho hasta ahora del mejoramiento del Fuero de Navarra e igualmente respetuoso va a ser con lo que se diga a continuación de nuestra intervención.

Como SS.SS. saben, nuestro Grupo ha votado sistemáticamente de forma afirmativa todo proyecto de Ley que configurase un “status” de autonomía, es decir, todos los Estatutos de Autonomía que se han aprobado en esta Cámara. Sin embargo, en este caso nos vemos obligados a hacer una excepción: explicaré brevemente el porqué.

Un navarro apasionado que ya es historia, y me refiero a Francisco Espoz y Mina, dejó escrito, creo que en sus “Memorias”, el siguiente pensamiento: “En cuestión de Fueros, vascos y navarros siempre vamos juntos”. Otros insignes navarros como Olave, Campión, etcétera, han mantenido ideas políticas análogas. Hoy, sin embargo, la realidad es distinta, los caminos se han separado porque ha habido fuerzas que con contumacia y con empeño pertinaz se han volcado en hacer las vías separadas. Pues bien, nuestro Partido ha querido siempre distinguirse

132 Tras su abandono de UCD por las discrepancias surgidas con motivo de la aprobación del Estatuto vasco, José Luis Monge y Pedro Pegenaute constituyeron un nuevo partido denominado Convergencia Navarra, que poco después se federó con Alianza Popular.

por dos líneas o ideas fundamentales en el tema que nos ocupa: la defensa de los Fueros, los derechos del pueblo vasco –parte esencial del cual creemos que es Navarra-, y la democratización de la vida pública. Pues bien, precisamente este respeto a los procedimientos y resultados democráticos nos obligan a tener muy en cuenta que en Navarra en este momento histórico nuestro Partido no ha tenido la incidencia política suficiente para poder influir, y menos decidir, a la hora de tomar los acuerdos previos al mejoramiento del Fuero. Por ello, tenemos que respetar los acuerdos que en planteamientos autonómicos han concertado otras fuerzas mayoritarias en Navarra. Las respetamos, sí, pero, por supuesto, no las compartimos, y no las compartimos porque creemos que constituyen un grave error histórico.

Navarra ha mantenido por siglos con admirable tesón una situación de singularidad, que por su atipicidad en determinados esquemas constitucionales ha podido escapar casi siempre a los grandes embates uniformistas que se han dado a lo largo de la historia. Desde el Convenio de Vergara llegaron los navarros a través del Decreto de 15 de diciembre de 1840, que ese sí fue auténticamente pactado, a la Ley mal llamada “paccionada” de 1841, y creemos en nuestro sincero sentimiento, que la Ley de Mejoramiento del Fuero hace perder a Navarra este “status” de singularidad.

Por la razón ya indicada, no consignaré las razones, pero acepten, señorías, que éste es nuestro sentimiento. Por otra parte SS. SS. saben que nuestro Grupo ha expuesto con toda profundidad y con toda extensión todos los argumentos en contra del procedimiento y del contenido del mejoramiento del Fuero en Navarra, en el Parlamento navarro. Pensamos, e insistimos en ello, que las fuerzas políticas que han llegado a consensuar este texto han cometido un grave y gran error histórico, y que el pueblo navarro no tardará notarlo. Por ello, no deseamos compartirlo, bajo ningún concepto queremos compartir dicho error histórico. Ahora bien, como el futuro siempre es esperanza, desde aquí nuestros mejores deseos para la madre Navarra.

José Luis Monge (Convergencia Navarra):

En primer lugar, yo querría agradecer al representante del Grupo de Senadores Vascos la medida y el respeto con que se ha pronunciado en su intervención, y, fundamentalmente, creo que es un dato positivo el que ustedes, por lo menos en esta ocasión, admitan que no han podido oponerse con mayor contundencia al pacto de mejoramiento por falta de incidencia de su partido dentro de la vida política navarra.

Por lo demás, el que esto sea un grave error histórico o deje de serlo, los tiempos venideros lo dirán, y, en todo caso, de lo que no cabe duda es que este pacto es el querido, deseado y negociado por la gran mayoría de los navarros.

Pecaríamos de insinceros si ocultáramos aquí que la negociación de este pacto de mejoramiento sembró, en determinada etapa, una cierta inquietud en nosotros, debido, fundamentalmente, a que en unos momentos cercanos ya al acuerdo final en el curso de las

conversaciones, se decidió desplazar la expresión del carácter paccionado que figuraba en el artículo 3º del proyecto a un supuesto preámbulo o exposición de motivos.

Fue un momento aquel en el que nos sentimos obligados a comparecer ante la opinión pública para hacer constar nuestra disconformidad con ese texto que en aquel entonces se perfilaba como definitivo.

No obstante, y en honor a la verdad, hay que decir que con posterioridad se han producido una serie de datos y de circunstancias que nos han hecho cambiar de postura hacia unas tesis mucho más favorables al texto que hoy se nos presenta para su aprobación, y esos datos o esas circunstancias son, escuetamente expuestas, las siguientes:

En primer lugar, hubo en las últimas sesiones unas precisiones, unas modificaciones de terminados artículos del texto que, si cortas en extensión, fueron, sin embargo extensas en su eficacia modificativa.

En segundo lugar, se redactó un preámbulo claramente positivo para los intereses de Navarra y cercanos a las tesis que en aquellos momentos nosotros sosteníamos.

En tercer lugar, se configuró formalmente dicho preámbulo como una parte del texto negociado que habría de ser sometido a la ratificación del Parlamento Foral y de estas Cortes y, posteriormente, a la sanción real.

Y en cuarto lugar, y este dato es para nosotros esencial a la hora de valorar el proyecto, se determinó el proceso de ratificación del pacto por las Cortes a través de un procedimiento específico o “sui generis” que consiste en el debate a la totalidad sin que quepan enmiendas parciales, sino únicamente las de veto, con lo cual se margina o proscribire el grave inconveniente que supondría el que lo acordado por las partes pudiera resultar desvirtuado a través de correcciones impuestas en el debate ante las Cámaras¹³³.

133 El preámbulo del Amejoramiento dice así: “Navarra se incorporó al proceso histórico de formación de la unidad nacional española manteniendo su condición de Reino, con la que vivió, junto con otros pueblos, la gran empresa de España.

Avanzado el siglo XIX, Navarra perdió la condición de Reino, pero la Ley de 25 de octubre de 1839 confirmó sus Fueros, sin perjuicio de la unidad constitucional, disponiendo que, con la participación de Navarra, se introdujera en ellos la modificación indispensable que reclamara el interés de la misma, conciliándolo con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía.

A tal fin, se iniciaron negociaciones entre el Gobierno de la Nación y la Diputación de Navarra y, en el acuerdo que definitivamente se alcanzó, tuvo su origen la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, aprobada por las Cortes de la Monarquía española.

Al amparo de las citadas leyes, que traían causa de sus derechos originarios e históricos, Navarra conservó su régimen foral y lo ha venido desarrollando progresivamente, conviniendo con la Administración del Estado la adecuación de facultades y competencias cuando fue preciso, acordando fórmulas de colaboración que se consideraron convenientes y atendiendo siempre las necesidades de la sociedad.

En justa consideración a tales antecedentes, la Constitución, que afirma principios democráticos, pluralistas y autonómicos, tiene presente la existencia del régimen foral y, consecuentemente, en el párrafo 1.º, ampara y respeta los derechos históricos de Navarra y, en el ap. 2 de su disposición derogatoria, mantiene la vigencia en dicho territorio de la Ley de 25 de octubre de 1839. De ahí que, recién entrada en vigor la Constitución se promulgara, previo acuerdo con la Diputación Foral, el Real Decreto de 26 de enero de 1979, con el que se inició el proceso de reintegración y mejoramiento del régimen Foral de Navarra.

En todo caso, yo quiero dejar constancia aquí que tanto mi Partido, Convergencia Navarra –recientemente federado con Alianza Popular– como el Senador que les habla han dedicado un profundo análisis al texto, cuidando en todo momento con escurpulosidad que su contenido fuera armónico con la filosofía y la esencia del Fuero. Porque, señoras y señores Senadores, no estamos ante la aprobación de un Estatuto, acontecimiento que por su importancia y trascendencia supone y justifica siempre un esfuerzo extraordinario para los representantes de la región afectada y que, en último término, se traduce en la consecución de unas cotas de poder político más o menos altas. Aquí, junto a esa problemática ya de por sí difícil y enjundiosa, hay otro flanco que cubrir, y ese flanco, que para nosotros es el más trascendente, consiste en conseguir que este nuevo pacto denominado de amejoramiento no rompa con la tradición histórica de Navarra, mantenga intacta y en toda su pureza la esencia medular del Fuero.

Comprenderán ahora SS. SS. que los más de mil años de historia de Navarra ejerzan con rigor su peso sobre las espaldas de quienes en este momento, tenemos la sagrada e ineludible responsabilidad de decidir sobre su aceptación o rechazo.

Pues bien, señorías, valoradas todas esas circunstancias y conscientes de la responsabilidad de que les hablaba, nosotros vamos a votar a favor del texto pactado, por considerar que constituye un instrumento que, aun cuando no podamos calificarlo de perfecto, va a permitir a Navarra no sólo mantener los derechos que ya tenía, sino ampliarlos y perfeccionarlos, acomodándolos a los imperativos que la actual sociedad democrática exige.

Las razones que nos determinan a adoptar esta postura son, expuestas con un mayor detalle, las siguientes:

En primer lugar, en el texto se respeta el carácter paccionado del Fuero. Y esto es así porque se deduce del estudio y análisis del preámbulo que, como ya se ha dicho, constituye parte de lo negociado y acordado por las partes y que, por ende, ha de ser refrendado por las Cámaras y sancionado por el Rey.

Además, porque en su elaboración y formulación se han seguido idénticos pasos que en anteriores disposiciones, claramente paccionadas. Es decir, acuerdos entre la Administración del Estado y la

Es, pues, rango propio del Régimen Foral navarro, amparado por la Constitución que, previamente a la decisión de las Cortes Generales, órgano del Estado en el que se encarna la soberanía indivisible del pueblo español, la representación de la Administración del Estado y la de la Diputación Foral de Navarra, acuerden la reforma y modernización de dicho Régimen. Dada la naturaleza y alcance del amejoramiento acordado entre ambas representaciones, resulta constitucionalmente necesario que el Gobierno, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, formalice el pacto con rango y carácter de proyecto de Ley Orgánica y lo remita a las Cortes Generales para que éstas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico español como tal Ley Orgánica”.

(La redacción del preámbulo del Amejoramiento se debió a la pluma del asesor de la Comisión navarra José Angel Zubiaur.)

Diputación Foral de Navarra mediante la respectiva aprobación del texto negociado por las dos Comisiones nombradas al efecto.

Además, porque el pacto ha sido ratificado sin modificación por el Parlamento Foral y, en igual forma, se plantea para su refrendo por las Cortes españolas, como he dicho antes, en procedimiento específico que impide la formulación de enmiendas parciales susceptibles de desvirtuar lo pactado por las partes.

El texto se aprueba o se rechaza en su totalidad y, si se rechaza, ha de ser remitido de nuevo a las partes para nueva elaboración y acuerdo.

Por último, porque contiene suficientes previsiones de inmodificabilidad unilateral de su contenido, como así se hace constar en el artículo 71 del proyecto que trata de la reforma.

Segunda razón. Se reconoce de forma explícita el carácter originario y preconstitucional del Fuero, ratificando lo que, en su momento, había sido ya recogido en la Disposición adicional primera de la Constitución y en el apartado segundo de su Disposición derogatoria. En efecto, así se establece en el preámbulo del mejoramiento, e, igualmente, se constata, y de manera harto significativa, en el artículo 1º del texto, donde la expresión "Navarra constituye una Comunidad Foral", etcétera, es lo suficientemente precisa como para concluir que la Comunidad Foral navarra, con régimen e instituciones propias no arranca de este pacto, ni siquiera de la Constitución, sino que existía ya antes, cimentada en sus derechos originarios e históricos.

No quiero dejar de resaltar la importancia que reviste el hecho de haber sido insertado este precepto en el título preliminar, pues es bien sabido que los títulos preliminares de las Leyes se reservan para la enunciación de los grandes principios y la formulación de las normas que, por su trascendencia, requieren un apartado especial e iniciador del conjunto normativo.

Por último, igualmente, porque el contenido de la Disposición adicional primera del proyecto tampoco deja lugar a dudas sobre este tema.

Tercera razón, se concreta y perfila el sentido de la unidad constitucional con un acento moderno y actualizado. Señorías, Navarra fue pieza clave y esencial en los orígenes de la unidad de la nación española y, sin duda, va a seguir siéndolo por vocación natural y sincera de la mayoría de nuestro pueblo. Dentro de ella, Navarra aparece configurada como Comunidad Foral, con instituciones y derechos anteriores a la Constitución y armonizados, mediante pacto, con los que corresponde al Estado dentro de la nueva estructuración de la España de las Autonomías que la Constitución dibuja y establece.

Y termino, señoras y señores Senadores. Como habrán podido observar a lo largo de nuestra exposición, hemos realizado una valoración del texto a la luz del cómo más que desde el punto de vista del cuánto. En la vieja alternativa que en el lenguaje castizo se expresa entre el "fuero" y el "huevo", nosotros apostamos decididamente por el primero; porque nos interesa, sobre todo, mantener la esencia foral, sin que ello pueda calificarse como renuncia o entreguismo.

En el último término, si las nuevas facultades, que ahora se nos reintegran y que vienen a sumarse a las que ya detentábamos, fueran consideradas injustamente por alguien como cortas, siempre cabrá la

respuesta de que son las que los navarros de una manera libre y voluntaria, han decidido negociar y pactar con la representación del Estado. Y ligamos aquí con otro gran principio que mantiene todo su vigor y eficacia real en el texto que hoy debatimos; me refiero al principio de la solidaridad, con el cual cumálgamos todos los navarros.

Señorías, Navarra no desea ni tolera privilegios, porque ni uno solo de nuestros ciudadanos aspira a alcanzar el bienestar político o económico a costa de las carencias o el subdesarrollo de otros pueblos que, por ser españoles, son hermanos y a los que, desde luego, reconocemos el derecho sagrado al máximo bienestar posible.

En nombre del pueblo navarro, a todos quienes hicieron posible el que este texto llega a feliz término, nuestro más profundo agradecimiento.

Víctor Manuel Arbeloa (PSOE):

No hay más remedio, señor Presidente, señorías, que en los momentos más solemnes y emotivos como son éstos para los navarros, para este Senador y Presidente del Parlamento de Navarra, que arropar la solemnidad y la emoción en la mayor sencillez y brevedad.

No sin antes añadir, tras la mesurada intervención del señor Iriarte, un brevísimo prólogo, a la manera clásica, para equivocados, porque, después del grave error histórico que cometió el Partido Nacionalista Vasco no aprobando la Constitución y haciendo una dura campaña contra ella, el segundo grave error histórico ha sido el no aprobar este texto, este proyecto de Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Sobre los motivos profundos de esta nueva oposición, las palabras recogidas hoy en el diario *El País* del Presidente del Partido Nacionalista Vasco me ahorran cualquier otro comentario.

Querido compañero, señor Iriarte, nosotros también, cuando defendemos esta Ley, “defendemos la casa de nuestros padres”: “Aitaren etxea defendituko dugu. Aitaren eta amaren ere etxea gurentzat Nafarroa da eta”. Porque para nosotros la casa de nuestro padre y de nuestra madre es Navarra.

He hablado y escrito abundantemente sobre este tema; lo hizo muy bien en el Congreso mi compañero Gabriel Urralburu; ha habido un excelente discurso del señor Ministro y excelentes han sido los de mis compañeros que me han precedido. No puedo caer en el feo vicio parlamentario de repetir ni repetirme. Pero ¿qué se esconde en ese espeso zarzal de fechas, de nombres, de acontecimientos históricos, de interpretaciones jurídico-políticas?

Pues, señores Senadores, la realidad viva de un pueblo vivísimo que no ha querido morir nunca; la de un viejo pueblo, aquel Reino pirenaico de Navarra, cuna de varios Reinos hispánicos; puerta de Europa, tierra fronteriza de judíos, moros y cristianos; aventurero por el Mediterráneo y el Atlántico, unido en 1515 al Reino de Castilla por unión personal y real, unión “eque principal”, manteniendo sus Leyes e instituciones, y reducido, sólo en 1841, por la fuerza de los tiempo y también por la fuerza de la victoria de los liberales contra los carlistas, a provincia foral dentro de aquella España centralista.

¿Qué tuvieron que hacer los navarros de entonces? Traducir como podían la antigua realidad de un pueblo independiente a aquella realidad forzosa que, por otra parte, ellos aceptaban porque se sentían españoles. Pero mientras la Ley Paccionada de 1841 -¿por qué no va a ser paccionada, señor Iriarte, si ustedes llaman al Estatuto Vasco un “pacto histórico”?- hecha por liberales progresistas, pero centralistas, si abolía con razón el antiguo régimen de Navarra, echaba también al mismo tiempo por la borda una buena parte de lo que constituía el antiguo Reino de Navarra. Bien estaba que desapareciese el Virrey, las Cortes Estamentales o los Tribunales Reales, pero Navarra se quedaba con muy poco, con aquello que ellos pensaban, y con razón, que era el núcleo de una Administración autónoma, la Administración municipal y la Hacienda.

Pasó muy poco tiempo para que tanto liberales como carlistas, conservadores como progresistas, echasen de menos, tuviesen la nostalgia de aquello que habían perdido, y desde entonces se lanzó el grito, entendido de muy diferentes maneras por Navarra, de la “reintegración foral”. Hubo tiempos propicios, menos propicios, llegó la Segunda República; los navarros, comenzando por los socialistas y los republicanos, y al final muchos carlistas, no aceptaron la fórmula estatutaria, y menos dentro del Estatuto vasco-navarro. Ha habido que aguardar a la Constitución española de 1978 para que la inmensa mayoría del pueblo navarro viéramos por fin no solamente tolerados, sino reconocidos en la Disposición adicional primera, como muy bien han dicho los que me han precedido en el uso de la palabra, los derechos históricos de nuestro pueblo.

Dígame lo que se diga, las Constituciones españolas nos trajeron a los navarros, como a todos los pueblos de España, el código fundamental de las libertades -que en todos los medios reaccionarios se llamaban “libertades de perdición”- y los principios fundamentales del Estado democrático moderno,. Pero es ahora, en el año 1978, cuando por fin se reconocen, se constitucionalizan, también nuestros derechos históricos.

Señor Presidente, que estuvo hace poco en Navarra, y conoció bien lo que somos y lo que queremos, señores Senadores, estamos celebrando aquí, por tanto, ya no la fiesta de la iniciación autonómica, sino la fiesta de la confirmación democrática del Régimen Foral; algo así como la fiesta de nuestra adultez, y hasta el enlace feliz, público y solemne, de los derechos históricos con los derechos constitucionales del Fuero y de la Constitución, que no tienen por qué desconocerse, ni separarse, ni divorciarse.

Navarra *no se constituye* ahora, sino que Navarra *constituye* “una Comunidad foral integrada en la nación española y solidaria con todos los pueblos de España”. Y ¿saben ustedes cómo hemos llegado a este final feliz de esta primera etapa? Con un gran realismo político y manteniendo, como ha dicho mi compañero el señor Sarasa, la unión sustancial entre los grupos políticos y mayoritarios de Navarra.

Durante estos días de conflictos autonómicas he pensado muchas veces en cuáles son los fondos de la cuestión. ¿Cuáles son? Que desde hace mucho tiempo ha habido un proceso general de autoconcienciación de todos los pueblos de España que han tenido unas cimas altas: los años

1873, 1917, 1919, 1931 y 1977, y unos abismos profundos, los años 1874, 1923, 1934 y 1936. Cuando todos los pueblos de España, a diferente ritmo, piden sus instituciones y piden sus viejas competencias ¿qué hacemos? ¿Les damos a todos la oportunidad de que se constituyan en pueblos con instituciones y competencias propias? ¿Seguimos el caso italiano de hacer Estatutos especiales y Estatutos comunes? No. La conciencia general de los pueblos españoles no los toleraría. No podemos hacer tampoco la operación tan fácil de Alemania en 1946, cuando sobre una infraestructura federal, interrumpida solamente por unos cuantos años, dividen tranquilamente el mapa alemán, con alguna corrección posterior, y no pasa nada. Y no podemos compararnos a la Suiza, siempre y radicalmente federal. No sabíamos qué hacer, y en 1978 hicimos lo que pudimos, y hoy parece claro que todos aceptamos, seguimos el principio de la generalización de las autonomías, según el espíritu del artículo 2º de la Constitución, que habla de la solidaridad y del artículo 138, que nos habla del equilibrio económico-social entre todos ellos.

Pues bien, señor Presidente, señoras y señores Senadores, ¿cuál es el papel de las viejas autonomías, de los pueblos con mayor conciencia, con infraestructura, con instituciones, como es el de Navarra, que ha mantenido durante mucho tiempo una Diputación Foral, un fuerte poder administrativo e incluso legislativo, y una especie de puente entre las Cortes de Navarra y el Parlamento actual, que ha sido el Consejo Administrativo y Foral, y últimamente el Parlamento Foral? ¿Cuál es nuestro deber histórico? Nuestro deber histórico es tener sentido de la medida, sentido de la medida, sentido del ritmo, tener eso que se dice demasiado fácilmente, sentido de Estado, y que a mí me gusta mucho más decir sentido de nación, y que en una coyuntura tan difícil como ésta simplemente significa sentido común político. Eso ha hecho Navarra, y nos hemos mantenido hasta aquí con discreción y en silencio, sin meter demasiado ruido. ¡Y son que los medios de comunicación nos siguieran de cerca, porque nosotros no hacíamos manifestaciones anti LOAPA, no abandonábamos las Cortes Generales y no amenazábamos con nada!

Hemos mantenido la unión sustancial entre los grupos políticos, que son en Navarra tan diferentes como en cualquier parte, y que se llaman la derecha, la izquierda y el centro, como en cualquier parte.

Señor Presidente, señoras y señores Senadores, en estos momentos de democracia descompuesta o destemplada, en frase de Rafael Alberti, ¿cómo vamos a estar tirándonos los trastos a la cabeza cada día? ¿Cómo podemos estar jugando a quitarnos la silla de ese bien escaso que son los puestos políticos? ¿Cómo, empequeñeciéndonos a nosotros mismos, vamos a empequeñecer la autonomía y la democracia, poniéndonos al borde mismo del precipicio, como la historia nos enseña? ¿O es que no tenemos vocación de políticos éticos? ¿O es que simplemente tenemos vocación de púgiles electoreros o de minuciosos contables de votos? No. No podemos obturar la esperanza de futuro. No podemos dar tan mal ejemplo democrático a la hora punta y clave en que abordamos la aventura de la autonomía, inseparable ya de la democracia.

Porque ¿cuál es el sentido político de la autonomía, más allá de las “benditas elecciones”, que serán no sé cuándo ni me importa? Decir aquí que aprobamos este texto para mejorar la condición de vida de los navarros, para la educación, la cultura, el bienestar del pueblo navarro es obvio. Creo que hay que ir mucho más allá. Lo hacemos también para un mayor conocimiento entre todos nosotros, una mayor y más eficaz colaboración, una más entrañable convivencia –la palabra “solidaridad”, se me queda ya distante y fría- entre todas las naciones, nacionalidades, países, pueblos, llamémosle como ustedes quieran, de la gloriosa nación española.

Señor Presidente, señoras y señores Senadores, solamente una palabra final de agradecimiento. Lo digo delante de mis compañeros y amigos del Parlamento y de la Diputación Foral, y de tantos navarros, de Navarra y de Madrid, que nos acompañan esta tarde. Tengo que ser ahora discreto y delicado. Pero ustedes saben muy bien –me lo han dicho muchas veces personas de todos esos grupos y escaños- que Navarra es una clave dramática –ojalá que solamente fuera lírica- en el mapa autonómico español.

No por nada ustedes han confiado en nosotros desde el primer momento, incluso han tenido esa deferencia de admitir este nuevo procedimiento de aprobación que, juntamente con el lenguaje, el contenido y el origen, hacen singular nuestro régimen foral.

Señores Senadores, estén seguros de que nosotros se lo agradeceremos siempre; que no lo vamos a olvidar nunca, que vamos a hacer todo lo posible para evitar que se hayan equivocado: que en los momentos difíciles nos vamos a acordar de este acuerdo, pacto o compromiso entre nosotros –llamémosle como queramos-, para que pensemos que si en los momentos más difíciles hemos sabido entendernos, ¡cuánto más en los momentos menos difíciles!

Vamos a seguir defendiendo, señores Senadores, señor Presidente, no sólo nuestros derechos históricos, no sólo el texto de esta Ley de Reintegración y Amejoramiento de nuestro Régimen Foral, a caballo tal vez entre un Estado actual realista y no sé qué idea foral que no se sabe donde acaba. No, nosotros vamos a seguir defendiendo la democracia, y la existencia misma de la entrañable España autonómica y democrática que tenemos aquí el honor de representar.

Jaime Ignacio del Burgo (UCD):

Voy a comenzar esta intervención como portavoz del Grupo Parlamentario de UCD con el recuerdo de otra sesión de esta misma Cámara, celebrada también en un caluroso día veraniego, hace ciento cuarenta y un años. Se trataba en aquella ocasión, el 9 de agosto de 1841, de aprobar la Ley sobre modificación de los Fueros de Navarra, que pasaría a la historia con el sobrenombre de Ley Paccionada y que todavía rige hoy la vida política y administrativa del antiguo Reino.

Hubo 19 Senadores que decidieron echar bola negra a la hora de la votación. Y es que la palabra “Fueros” tenía todavía una vinculación innegable con el Antiguo Régimen, y algunos liberales pensaban que la

Constitución de 1837 debía aplicarse rígida y uniformemente en todo el territorio nacional.

En esta ocasión, nos reunimos para dar aprobación a la Ley Orgánica sobre Reintegración y Amejoramiento de Navarra. Vamos a ratificar, pues estoy seguro de que las bolas negras dejarán paso a un generalizado asentimiento, con excepción de la minoría nacionalista, el pacto suscrito entre la Diputación Foral de Navarra y el Gobierno de la nación.

Esta vez no existen recelos liberales ni planea sobre la Cámara el espectro terrible de la guerra fratricida. Ni Navarra acababa de protagonizar ningún alzamiento contra el régimen constitucional ni la Constitución de 1978 ha debido de imponerse a cañonazos.

Es verdaderamente confortante constatar cómo la democracia, que nunca ha sido incompatible con el fuero, pero que, en ocasiones, estuvo divorciada de él, va a ser marco político, en el que Navarra se dispone a alcanzar una aspiración sentida hondamente por generaciones y generaciones de navarros que nunca aceptaron de buen grado la pérdida de nuestra condición de Reino, que hasta entonces había estado integrado en la Corona de Castilla por vía de unión "eque principal", de igual a igual, permaneciendo como Reino de por sí, con territorio, leyes, jurisdicción y gobierno distintos del Reino castellano.

Los Senadores, en 1841, dieron su aprobación a una Ley, cuyo objeto era la modificación de los Fueros, para adaptarlos a la unidad constitucional de la monarquía. Adaptación a resultas de la cual Navarra retuvo una amplia autonomía económica y administrativa, pero que impuso la demolición de su propia organización institucional. La Ley Paccionada sancionaría la desaparición de nuestras Cortes y, por tanto, de la independencia legislativa del Reino. Suprimiría, asimismo, la independencia judicial al sustituir el Consejo Real y los demás Tribunales navarros por la jurisdicción de la Audiencia Territorial y el Tribunal Supremo. Por último, ratificaría la conversión de Navarra en provincia del Estado español, con la consiguiente desaparición del Virrey y de cuanto dicha institución simbolizaba respecto a la personalidad política de Navarra.

La causa de este dismantelamiento institucional sería la aplicación rígida y centralista del concepto de unidad constitucional deducido de la Constitución de 1837, y que, según la Ley de 25 de octubre de 1839, constituía el único límite para el desenvolvimiento de los Fueros de Navarra.

Los liberales del siglo XIX no tuvieron más remedio que imponer la libertad por la fuerza de las armas. Pero también impusieron un modelo de Estado centralista y absorbente, olvidando que, en una nación como España, el centralismo es, por sí mismo, un atentado a la libertad, por cuanto desconoce el derecho a la autonomía de los diversos pueblos que la integran.

A partir de la Ley Paccionada, e integrada Navarra en la estructura unitaria del Estado, el régimen foral reconocido por aquélla constituiría una excepción singular e injustamente tachada como privilegiada en el sistema común de las demás provincias españolas. Hubo momentos en que la hostilidad hacia el sistema navarro alcanzó cotas desmesuradas,

hasta el punto de que Navarra hubo de protagonizar una lucha tremenda y desigual frente al centralismo. La necesidad de resistir frente a un enemigo todopoderoso hizo que los navarros, por encima de ideologías y partidos, supieran unirse en defensa de los restos de su perdida soberanía foral. Y aún es más digno de admiración que, a lo largo de estos ciento cuarenta y un años de lucha permanente para defender su foralidad originaria, Navarra consiguiera reforzar el débil entramado de competencias de la Ley Paccionada hasta conseguir un importante nivel de autogobierno.

Fue milagrosa la supervivencia del régimen foral en medio de los grandes cambios constitucionales y de régimen habidos en España desde 1841. Los centralistas sostenían que la Ley Paccionada era una Ley ordinaria, fruto exclusivo de la voluntad del Poder legislativo, constitucional y, en consecuencia, susceptible de modificación en cualquier momento. Navarra, con la firmeza que proporciona el Derecho, sostendría y probaba que la Ley Paccionada había sido fruto de un pacto solemne suscrito entre la Diputación y el Gobierno, y que, en consecuencia, no podía alterarse sin consentimiento de los poderes forales que, por supuesto, no estaban dispuestos a dejarse arrebatar ni un ápice de su patrimonio foral. Ningún jurista riguroso puede sostener en estos momentos la tesis de la consideración de la Ley Paccionada como Ley ordinaria. El "status" de Navarra implica una limitación de la soberanía del Estado, pues la tesis de la soberanía ilimitada es la antesala de los autoritarismos. No padece la unidad nacional ni la soberanía del Estado por el hecho de que una Comunidad histórica como la navarra sea titular de derechos preexistentes al propio Estado. La violación del Fuero sería un atentado a la propia unidad nacional. La fuerza sustituiría en tal caso al Derecho.

Mas Navarra, celosa conservadora de su patrimonio foral, nunca abandonó la idea de una reintegración de las competencias perdidas en virtud de aquella centralizadora interpretación del concepto de unidad constitucional.

En 1872, muchos navarros abrazaron de nuevo la causa de quien lo primero que hizo fue restablecer, aunque efímeramente, la condición de Navarra como Reino. Carlos VII prometería la convocatoria de las Cortes de Navarra a fin de restablecer los derechos históricos inherentes al Fuero. En 1919, el proyecto de Ley de Autonomías, fracasado por la inestabilidad política de la época, contemplaría en una de sus disposiciones la autorización al Gobierno para pactar con la Diputación de Navarra la reintegración Foral. En 1931, la mayoría de los navarros, tras rechazar la incorporación a una región vasco-navarra, se inclinaba por la potenciación de la autonomía foral mediante el procedimiento más adecuado para conseguir el ideal de la reintegración.

Ciento cuarenta y un años han debido de pasar para que las razones de Navarra sean plenamente escuchadas. El texto que hoy se somete a la consideración de esta Cámara demuestra el triunfo de la razón del foralismo. Cuando los juristas navarros proclamábamos el carácter paccionado de nuestro régimen no hacíamos otra cosa que afirmar un derecho histórico que hoy ha sido amparado y respetado por la propia Constitución que hasta ahora había ignorado en España la cuestión

foral. Cuando la Diputación de Navarra reivindicaba para sí competencias ejercidas por el Estado que no podían considerarse en modo alguno como inherentes a la unidad constitucional, estaba propugnando para España un modelo de Estado radicalmente distinto del centralismo, tal y como establece nuestra Constitución al configurar el Estado de las Autonomías.

La razón de ser del Amejoramiento del Fuero estriba en conservar los aciertos de 1841 al tiempo que se rectifican los errores cometidos en aquella ocasión. El resultado es el logro de un régimen de autonomía plena y solidaria en el conjunto de los pueblos de España.

El foralismo progresista y democrático, que al principio en solitario defendía UCD y que hoy constituye bandera común de la mayoría de los grupos políticos navarros desde la derecha hasta la izquierda, ha conducido a Navarra hacia una plena identificación con el sistema constitucional. Democracia y Fueros nunca fueron incompatibles. A partir de ahora serán conceptos inseparables.

Navarra ha demostrado en esta época reciente de la historia de España su profundo compromiso con la libertad y el régimen democrático que el pueblo español, del que el navarro forma parte inseparable, se ha dado a sí mismo. Votó Navarra a favor de la reforma política y ratificó con un voto superior a la mayoría del censo electoral la Constitución española.

Paralelamente, UCD de Navarra, que como ya he dicho había apostado decididamente a favor de la necesidad de una reforma democrática del Fuero, frente al inmovilismo de sectores de la derecha que entendía que la Ley Paccionada no debía alterarse y la voluntad de ruptura protagonizada por todos los grupos de la izquierda que consideraban que la libertad y el progreso del pueblo navarro habían de encontrarse en el marco de Euzkadi, UCD de Navarra, repito, emprendió con el apoyo firme y decidido del Gobierno la tarea de devolver al pueblo navarro el libre ejercicio de su autogobierno y de establecer las bases para la democratización de sus instituciones y la recuperación, por la vía del Amejoramiento del Fuero, de la plenitud de su autonomía.

No será ocioso recordar aquí el solemne compromiso hecho público el 8 de junio de 1977 por el entonces Presidente del Gobierno Adolfo Suárez: “Respetamos –decía el Presidente– y respetaremos la autonomía foral de Navarra, sustentada en un pacto histórico que sólo se podrá modificar con el consentimiento del 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”.

No es de extrañar, después de este planteamiento que resume el pensamiento del foralismo democrático, que UCD se negara a la derogación constitucional de la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que a Navarra se refiere, pese a enormes presiones nacionalistas, pues ello hubiera dejado sin anclaje jurídico a la Ley de 1841 y al propio Amejoramiento del Fuero. Tampoco resulta sorprendente que UCD, en la Disposición adicional primera de la Constitución, incorporase una fórmula que permitiera el reconocimiento del “status” vigente de Navarra, de sus derechos históricos y de la posibilidad de su actualización, sin abandonar la vía de lo foral y entrar en el ámbito de los Estatutos de

Autonomía. Y mucho menos ha de extrañar que UCD defendiera con energía el derecho del pueblo navarro a decidir libremente acerca de su propio futuro, sin imposiciones de nadie ni injerencia de poderes extraños a Navarra, derecho reconocido expresamente en la Disposición transitoria cuarta de la Constitución. Por último sería UCD la que, dentro de esta estrategia tendente a reforzar la personalidad de Navarra y a potenciar su autonomía, pactase con la Diputación Foral la creación del Parlamento Foral de Navarra, primera asamblea regional –como se ha dicho– elegida por sufragio universal.

El Amejoramiento del Fuero es plenamente satisfactorio desde el punto de vista político y jurídicamente congruente con los principios informadores de la foralidad navarra y con sus derechos históricos.

Es una afirmación absolutamente gratuita y demagógica sostener que el Amejoramiento del Fuero significa el fin de los Fueros de Navarra. Es falso decir que se trata de un Estatuto de Autonomía del artículo 143 de la Constitución, porque ni su objeto es acceder al autogobierno, ni su tramitación es semejante a la de tales Estatutos, sino al contrario. Es falso negar el carácter paccionado del Amejoramiento, pues la naturaleza del mismo es la de un pacto entre la representación del Estado y la de Navarra que, para su incorporación al ordenamiento jurídico, precisa la aprobación de las Cortes Generales, cuya ratificación, por cierto, se está realizando por el sistema de lectura única y debate y voto de totalidad, de conformidad con la naturaleza de la norma de que se trata. El que la fórmula que asegura la imposibilidad de modificación unilateral se asemeje en ciertos aspectos, que no en todos, a la contenida en algunos Estatutos ello es consecuencia de que también éstos participan, por voluntad de la Constitución, de un cierto carácter paccionado. Es falso que el nivel de competencias del Amejoramiento sea inferior al establecido en otros Estatutos, y de modo especial, en el Estatuto del País Vasco en el que, por cierto, el respeto a la foralidad quedó eclipsado por el propósito de constituir una entidad política superior a las provincias que la integran. Es falso decir que la Policía Foral no puede asumir funciones de orden público, aunque sí hemos de decir que no queremos una Policía para que se vayan otras, sino para colaborar con las Fuerzas de Seguridad del Estado en la tarea de defender nuestra paz y libertad. Es falso que el Amejoramiento haya modificado o capitidismuido el régimen de Convenio Económico, plenamente vigente en sus principios y en su formulación actual. Es falso que el Amejoramiento haya traicionado al Fuero por el mero hecho de que algunas de sus soluciones coincidan con ciertas formulaciones de los pactos autonómicos, por cuanto Navarra desea colaborar ardientemente en la construcción racional y solidaria del nuevo Estado de las Autonomías. Es falso, por último, que el Amejoramiento se haya hecho a espaldas del pueblo navarro, pues el Parlamento Foral y la Diputación de Navarra fueron elegidos expresamente por el pueblo para conducir el proceso constituyente foral con plena legitimidad democrática. Navarra no altera su "estatus" sino que lo consolida. De ahí que carezca de sentido reclamar la celebración de un plebiscito. Crítica que, por lo demás, resulta grotesca en boca de quienes no quisieron reconocer al pueblo navarro el derecho a su propia determinación a la

hora de incorporarse o no a la autonomía provisional del País Vaco y, en ocasiones, son correa de transmisión de quienes mediante el terror y la violencia pretenden doblegar la voluntad libre y soberana de nuestro pueblo.

El Amejoramiento es una prueba de que es posible en el actual sistema democrático español conseguir el respeto a cualesquiera derechos históricos, sin sembrar frustración en el pueblo, por la vía de la negociación y el diálogo, con voluntad de colaboración y concordia, porque en esta ocasión Madrid ha dejado de ser el enemigo a batir por imperativo de una Constitución que reconoce el derecho a la autonomía así como los derechos históricos de los territorios forales.

El Amejoramiento está hecho desde la perspectiva foralista, que no es nacionalista utópica ni sueña con volver hacia atrás las manecillas del reloj de la historia. Se asienta en la foralidad originaria e histórica de Navarra. Institucionaliza democráticamente los organismos forales. Configura un poder foral plenamente autónomo y dotado de una impresionante capacidad de autogobierno. Diseña un marco de leal y sincera colaboración y coordinación con el Estado, como titular del conjunto de competencias inherentes a la unidad constitucional, que se deducen, contrario sensu, de las que se definen como competencia foral. Y abre un campo fecundo para la intensificación de las relaciones de cooperación con otras Comunidades Autónomas y, de modo especial, con la Comunidad Autónoma del País Vasco, siempre, claro es, desde la perspectiva de la igualdad y del respeto mutuo.

El Amejoramiento, inspirado en la doctrina foralista más progresista, no es un medio para llegar a utopías disgregadoras, sino un fin en sí mismo. Por eso lo rechazan y lo utilizan como pretexto los profesionales del crimen, la mafia terrorista que está arruinando moral y económicamente al País Vasco y que de cuando en cuando deja en Navarra su rastro de fanatismo irracional y antidemocrático. El Amejoramiento hace libre al pueblo navarro, y de ahí que los nuevos hitlerianos que practican la barbarie en sustitución de la razón le hayan declarado la guerra, una guerra cobarde y sucia que merece la repulsa y el desprecio de cuantos aman la libertad y la justicia entre nosotros.

Hace unos días escuché una frase de un político catalán que me hizo reflexionar sobre lo que significaría su extrapolación a todas las Comunidades de España. "Por encima de Cataluña, nada".

Pensé en Navarra, a la que amo tanto como el político catalán pueda amar a Cataluña. Y llegué a algunas conclusiones. Además de Navarra, España. Nada por encima de sus derechos históricos ni de su foralidad originaria, pero por encima de Navarra, la libertad, la igualdad de todos los españoles y de todos los pueblos de España, la solidaridad para construir una sociedad en la que a la hora del reparto de la renta y de la riqueza sólo haya una única clase: la de todos los españoles. Y es que sin libertad, sin igualdad, sin solidaridad, la propia Navarra quedaría mutilada en su esencia. Porque ser navarro es una de las maneras de ser español. Fuimos un reino. Formamos una Comunidad Foral histórica, orgullosa de su propia identidad y de su personalidad política. Hicimos frente al absolutismo monárquico y al centralismo del Estado. Mantuvimos enhiesta la bandera de nuestra libertad colectiva. Tenemos

por ello todos los títulos, cuantos “hechos diferenciales” se deseen, para constituir una nacionalidad. Pero nuestra nacionalidad con mayúsculas es España, una España a la que contribuimos a forjar a lo largo de la historia y que es nuestra nación, nuestra Patria común. No, no hace falta que España esté encima, porque España está dentro, está en el corazón donde sus latidos se confunden con los nuestros. Nada por encima de nuestro Fuero. Pero hagamos lo posible y lo increíble por fortalecer nuestra unidad como nación. En la grandeza y la dignidad de España está nuestra propia grandeza y dignidad.

Desde este pensamiento, compartido por la inmensa mayoría de los navarros, es como ha de interpretarse y entenderse este mejoramiento del Fuero. Un pacto para hacer España, y no para romperla. Una Ley pactada para el progreso de una Comunidad que ama la libertad y la justicia. En definitiva, un Mejoramiento para ratificar algo que ya se ha dicho y que es una evidencia: que Navarra es Navarra o, lo que es lo mismo, que Navarra es España.

Por todo ello, el Grupo Parlamentario de UCD, que desde su constitución ha sentido como propia la lucha por la libertad mantenida contra viento y marea por los representantes de Navarra y que protagonizó con firmeza y efecto la defensa de los derechos de nuestro pueblo en momentos cruciales para su destino, va a dar su voto favorable a esta Ley Orgánica para la Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Estas palabras pronunciadas en el Senado por Jaime Ignacio del Burgo pusieron punto final a la cuestión foral en Navarra. El azar quiso que las pronunciara quien en junio de 1979 había acordado con el presidente Adolfo Suárez la puesta en marcha del proceso negociador de Mejoramiento del Fuero.

La votación arrojó el siguiente resultado: 148 senadores votaron a favor y tan sólo 6 (nacionalistas vascos) lo hicieron en contra.

El presidente de la Cámara, Cecilio Valverde, dijo a continuación:

El Senado aprueba el proyecto de ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y, en su consecuencia, queda aprobado definitivamente por las Cortes Generales el mencionado proyecto de Ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

(Grandes y prolongados aplausos de la Cámara puesta en pie.)

Sanción, promulgación y publicación del Mejoramiento

La sanción y promulgación de Ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral por el rey Don Juan Carlos I

tuvo lugar el 10 de agosto de 1982, con el refrendo del presidente del Gobierno, Leopoldo Calvo Sotelo.

Se publicó como Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto de 1982, en el *Boletín Oficial del Estado, Gaceta de Madrid*, número 195, de 16 de agosto, en el ciento cuarenta y un aniversario de la Ley Paccionada que se publicó en la *Gaceta de Madrid* el 16 de agosto de 1841.

Y como siempre “las carga el diablo”, resultó que por un error de los servicios jurídicos de las Cortes se omitió la publicación del preámbulo, donde como hemos visto, se encierra la doctrina jurídica básica del régimen navarro, tanto en el *Boletín Oficial de las Cortes* como en el *Boletín Oficial del Estado*. Alegaron los letrados de las Cortes que desde el inicio de la democracia no se publicaban los preámbulos porque no se debatían en el trámite parlamentario. No tuvieron en cuenta que la Ley Orgánica era fiel reflejo del pacto alcanzado por las Comisiones negociadoras, ratificado tanto por el Parlamento de Navarra como por las Cortes Generales, de modo que el preámbulo formaba parte inseparable del texto de la Ley y resultaba imprescindible para determinar la naturaleza jurídica del Amejoramiento.

Advertido y corregido el error, el preámbulo se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes*, el 23 de agosto de 1982, y en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 204 de 26 de agosto de 1982¹³⁴.

134 El *Boletín Oficial del Estado* de 26 de agosto de 1982 dice así: “Texto. Advertido error en el texto remitido para su inserción de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, publicada en el “Boletín Oficial del Estado” número 195, de fecha 18 de agosto de 1982, páginas 22054 a 22080, y subsanado dicho error por corrección publicada en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, serie A, número 275-II-I. de 23 de agosto de 1982, página 2054/19, a continuación se transcribe el texto completo del preámbulo omitido de la expresada Ley Orgánica”. (p. 23050-23051.)

