

VII

LA DEMOCRATIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FORALES DE NAVARRA

El anteproyecto del Consejo Parlamentario

Mientras las Cortes debatían el proyecto de Constitución, en paralelo se negociaba con el Gobierno la democratización de las instituciones forales, una exigencia de las fuerzas políticas representadas en el Consejo Parlamentario de Navarra.

El camino para conseguir este objetivo había quedado abonado con la aprobación del segundo de los Reales Decretos-Leyes de 4 de enero de 1978, del que nos ocupamos al tratar de la disposición transitoria cuarta de la Constitución. Lo relevante era que el Gobierno y Diputación Foral, de común acuerdo, determinarían cuál había de ser el “órgano foral competente” para tomar las decisiones que tuviera por conveniente respecto a la posible integración de Navarra en el Consejo General Vasco.

Por otra parte, el Gobierno venía trabajando desde finales de 1977 en la redacción del anteproyecto de ley de elecciones locales. La Ley se promulgó el 17 de julio de 1978. En ella se incluyó un precepto relativo a Navarra con el siguiente texto:

Artículo 36.

Uno. La aplicación de la presente Ley en las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya lo será sin perjuicio del respeto en su integridad a las normas peculiares de cada una de ellas en materia de organización y funcionamiento de sus instituciones provinciales. En Navarra se realizará conforme a lo que dispone la Ley Paccionada de dieciséis de agosto de mil ochocientos cuarenta y uno, con las modificaciones que puedan introducirse de acuerdo con la Diputación Foral¹.

Recordemos también que el Consejo Parlamentario de Navarra había expresado en su reunión constitutiva, que tuvo lugar el 15 de noviembre de 1977, que uno de sus primeros objetivos sería “el estudio y negociación con los poderes competentes de las bases para la reintegración foral y la democratización de las instituciones forales”. El Consejo Parlamentario ofrecía a la

¹ El autor fue convocado por el ministro del Interior, Rodolfo Martín Villa, el 7 de diciembre de 1978 a una reunión en su despacho de la antigua Presidencia del Gobierno en el Paseo de la Castellana 3, en la que se le encomendó la redacción de un precepto relativo a Navarra. En una sala aneja redacté el párrafo relativo a Navarra, que tras ser aceptado por el ministro, se integró literalmente en el número 2 del artículo 36 de la Ley 39/178, de 17 de julio, de Elecciones Locales.

Diputación cobertura democrática a las negociaciones que habría de llevar a cabo con el Gobierno.

Y como ya expusimos, el 13 de febrero de 1978 en una asamblea de partidos políticos de todo el espectro político, se aprobó una resolución conjunta para su traslado al Consejo Foral de Navarra en la que se abogaba por la necesidad de proceder a la “institucionalidad democrática de los organismos forales de los organismos forales, objetivo ampliamente deseado por nuestro pueblo”².

Al día siguiente, el Consejo Parlamentario de Navarra acordó encomendar al diputado Gabriel Urralburu y al senador Jaime Ignacio del Burgo la redacción de un anteproyecto democratizador de las instituciones forales³. Los designados celebraron la primera reunión de trabajo el 11 de marzo⁴.

El 18 de abril de 1978, el senador Del Burgo declaró que el anteproyecto se encontraba muy adelantado. Manifestó que para UCD alcanzar el consenso era fundamental. Anticipó que el Consejo Foral debería ser elegido por sufragio universal a través de las merindades para asumir las funciones de índole normativa y legislativa que hasta ese momento desempeñaba la Diputación Foral, así como la aprobación de los presupuestos generales y las cuentas, los proyectos de inversiones públicas. Señaló que la

2 Firmaron el acuerdo los partidos políticos UCD (representada por el diputado Ignacio Astráin), EKA (Partido Carlista de Euskadi), PSOE, PCE, PNV, EIA, PTE, HASI, ESEI, ANV, LAI (KAS), ESB, ANV, ESB, ORT, OCI, UNAI, EMK, LKI. También lo hicieron a título personal los diputados Arza e Irazoqui y el consejero foral Carlos Garaicoechea. (*Diario de Navarra*, 14 de febrero de 1978.)

3 Tanto UCD como el PSOE habían elaborado sus propios proyectos de democratización. El Programa Foral aprobado por el partido centrista el 25 de octubre de 1977 contenía un proyecto de Bases para la modificación del sistema institucional de la Ley Paccionada de 1841. El proyecto socialista se presentó el 2 de diciembre de 1977. (Véanse ambos proyectos en Joaquín GORTARI UNANUA: ob. cit., t. I., p. 363-367.)

4 Gabriel Urralburu expresó su confianza en que la Diputación asumiría el proyecto del Consejo Parlamentario. Pero si no era así, habría que proponer al Gobierno la sustitución de los diputados forales por una Comisión Gestora para regir la Diputación hasta tanto se celebraran las elecciones locales. La Gestora estaría integrada, según criterio de los socialistas, por tres miembros de UCD, dos del PSOE, uno de Unión Navarra de Izquierdas (izquierda abertzale) y uno de Alianza Foral, en base a los resultados electorales del 15 de junio. Urralburu declaró que los representantes de UCD y el PNV en el Consejo Parlamentario estaban de acuerdo en ello. (*Deia*, 11 de marzo de 1978.) Sin embargo, el 26 de marzo de 1978, Jesús Aizpún se desmarcó de sus compañeros con un artículo titulado “Con la Diputación por supuesto” en el que, entre otras cosas, decía: “Lo que no creo aceptable, más aún, lo que me parecería demencial, es que quienes representamos a Navarra en el Parlamento pudiéramos seguir ante el Gobierno una postura negociadora diferente o desconectada de la Diputación. (...) Que yo he estado, estoy y estaré con la Diputación, por encima de las personas, es absolutamente cierto. Y que todos los navarros, parlamentarios o no, debemos apoyar la gestión de la Diputación, me parece incuestionable. Haríamos un flaco servicio a Navarra estableciendo una dicotomía que a ningún buen puerto puede llevar. Dialogar, tratar de imponer nuestros criterios porque nos parecen buenos, aceptar lo que de bueno tengan los otros y, al fin, apoyar incondicionalmente a la Diputación Foral de Navarra, nuestra legítima representación”. (*Diario de Navarra*, 26 de marzo de 1977.)

Diputación “debe ser un Gobierno estable” de forma que “el Consejo Foral no incurra en las exageraciones de un parlamentarismo asambleario que sería gravemente perjudicial para los intereses de Navarra”, y habría de establecerse “la posibilidad del cese de la Diputación por el Consejo, pero mediante el voto de censura constructivo en el que se requiera –además de un quórum reforzado de dos tercios de los miembros del Consejo– la aprobación simultánea por dicha mayoría de la persona que deba sustituir al presidente”⁵.

El 27 de abril los redactores del anteproyecto llegaron a un total acuerdo y acordaron someterlo a la deliberación del Consejo Parlamentario de Navarra. El punto más relevante de la propuesta era la elección del Consejo Foral, integrado por 71 consejeros, 30 por la merindad de Pamplona, 12 por la de Tudela, 11 por la de Estella y 9 por la de Sangüesa y Olite respectivamente. Los consejeros serían elegidos por sufragio universal y el presidente por el Consejo. Correspondería al presidente nombrar a los diputados. Se trataba pura y simplemente de implantar un sistema parlamentario.

A pesar de que se había acordado que el anteproyecto no se hiciera público mientras no fuera conocido por el Consejo Parlamentario, parte del anteproyecto fue publicado por *Diario de Navarra* el 28 de abril. También lo hizo el diario *Egin*, que incluía unas declaraciones de Gabriel Urralburu en las que el secretario general del PSOE navarro insistía en que en el caso de que no se alcanzara un acuerdo con la Diputación, “se podría solicitar al Gobierno el nombramiento de una comisión gestora”⁶.

La filtración de parte del texto del anteproyecto provocó la reacción del diputado Jesús Aizpún, que en carta dirigida al periódico *El Pensamiento Navarro* dejó constancia de que la Asamblea de Parlamentarios no ha tenido hasta esta fecha conocimiento oficial de la finalización del trabajo ni de su contenido, por lo que consideraba “totalmente irregular este proceder y no asumo ningún tipo de responsabilidad sobre tal proyecto”.⁷

El 5 de mayo de 1978 se reunió en Pamplona el Consejo Parlamentario de Navarra para debatir el anteproyecto elaborado por el diputado Urralburu y el senador Del Burgo⁸.

A la reunión –que como todas las del Consejo se realizaban con asistencia de los medios de comunicación– no asistieron los diputados Astráin y Aizpún⁹.

5 *Diario de Navarra*, 18 de abril de 1978.

Del Burgo defendió el proyecto con una larga intervención en la que trató de demostrar que el proyecto no era contrario, sino todo lo contrario, a la tradición jurídica de Navarra y a la esencia de la foralidad:

La consecuencia de que la publicación fragmentaria y sin las debidas explicaciones del texto de la Ponencia del Consejo Parlamentario ha sido el que se hayan tergiversado por ciertos medios de información las profundas razones jurídico-forales que avalan las soluciones previstas en el proyecto.

Se ha dicho, con evidente desacierto, que el Fuero es asunto de juristas. Y yo quiero afirmar que el Fuero no es asunto de juristas ni de políticos,

6 La reacción de *El Pensamiento Navarro* no se hizo esperar. El 29 de abril de 1978, en un editorial de primera página, lanzó una terrible andanada contra los autores del anteproyecto: “Dos ponentes parlamentarios –un ‘cura’ socialista que no se asusta de la profesión marxista que ha hecho el PSOE oficialmente y un ‘católico’ que aspira a ser ‘papa foral’ cueste lo que cueste– han celebrado ‘concilio’ y han dictado ‘totalmente de acuerdo en los temas de fondo’, las reglas de salvación o de condenación de los ‘fieles’ navarros”. El periódico rechazaba la advertencia del nombramiento de una gestora en el caso de que la Diputación no aceptara la democratización propuesta. “La tesis de ‘ese concilio político’ dinamita –finalizaba el editorial–, sin más ni más, todo un sistema y hace trizas la Ley Paccionada, simplemente porque dos ‘redentores’ están dispuestos a morir por ‘su democracia’. Como si no hubiera más formas de democracia que la que ellos propugnan. / Se les ve el plumero. Van directamente a la ‘dictadura’ por todo lo dicho y porque, además, quieren que la Diputación sea nombrada por una sola persona, aunque ésta haya sido designada por una asamblea en elección de segundo grado. Lo demás, dígame lo que se quiera, son envoltentes de celofán, ‘engaña bobos’...”. También el dirigente de Alianza Foral, José Javier Nagore arremetió en *El Pensamiento Navarro* contra los autores del anteproyecto: “Que en este ‘proyecto político’ los dos ponentes hayan estado de acuerdo totalmente –como dice el manifestante (“el Padre Urralburu”, lo llamaba)–, revela, a mi entender, que el senador Del Burgo ya no puede luchar contra los ‘principios’ de los que fue principal aventador. Esos principios liberales sobre el ‘referéndum’, entendió como sufragio universal, directo y secreto, en el que gana –o puede ganar– un solo voto, decidiendo y cambiando siglos de Historia, esos principios digo, le lleva a no poder oponer nada al hecho de que, por ejemplo, el Consejo Foral vaya a componerse –con desconocimiento total del valor municipal y concejil, cualesquiera sean los habitantes– de mayorías de vocales procedentes a su vez de las mayores ciudades. ¡Desde luego eso no es lo que previno el Fuero! / En el caso contemplado, el mantener unos ‘principios’ menos forales ha llevado al senador Del Burgo, a apoyar unas consecuencias –lógica conclusión de aquellos– menos forales aún. Es decir, a beberse la sopa del soperero preparado por el PSOE. Este, como todo partido marxista –y el PSOE se ha declarado marxista repetidamente en su último Congreso–, lleva, y usa ‘aquí’ la solapa de foral; pero es justamente lo contrario. La negación de unos valores cristianos, tradicionales, de libertad personal y colectiva –municipal, sin mayorías– la negación de esos valores, eso es lo verdaderamente antiforal y, por supuesto, antidemocrático”.

7 En una nota dirigida a *El Pensamiento Navarro* desde Madrid a última hora de la noche del 29 de abril 1978 el senador Del Burgo expresó encontrarse “sorprendido con la publicación por parte del diputado señor Urralburu de, al menos, parte del texto de la Ponencia conjunta”. (*El Pensamiento Navarro*, 30 de abril de 1978.)

8 Véase en el Anexo I el texto íntegro del “Proyecto de disposición paccionada entre el Gobierno y la Diputación foral de Navarra, por el que se modifican la composición y atribuciones del Consejo Foral y de aquella Diputación”.

9 Astráin por encontrarse en Madrid participando en los debates de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso y Aizpún por “razones profesionales”. Por este motivo, Jaime Ignacio del Burgo dirigió desde Madrid una carta al Jesús Aizpún en la que le indicaba que, a su juicio, “el texto refleja nuestro ideario sobre este asunto capital, aunque, como todo, puede ser objeto de discusión”. Y le añadía: “Pese a la ligereza de Urralburu al publicar fragmentariamente el texto, no debiéramos dar sensación de desunión. Creo conveniente un cambio de impresiones antes de que adoptes una actitud pública sobre el proyecto. Estoy a tu disposición”. Adjuntaba a la carta el texto íntegro de su intervención ante el Consejo Parlamentario de Navarra a la que Aizpún no había podido asistir. (Archivo del autor.)

sino que es patrimonio del pueblo navarro, porque ampara su derecho a la autonomía y al autogobierno.

El Fuero no es la Ley Paccionada de 1841. Esta norma, que para nosotros tiene el carácter de disposición fundamental, es un pacto de integración territorial, por el que se sanciona la incorporación del antiguo Reino de Navarra, cuya desaparición queda consumada, al territorio del Estado español y, al mismo tiempo, es una norma reguladora del ejercicio de la autonomía foral que Navarra se reserva en virtud del Pacto.

Pero los preceptos de la Ley Paccionada no son inmutables. Las instituciones están al servicio de los hombres y no a la inversa, y flaco servicio haríamos al pueblo navarro si por respetar la letra del pacto en cuanto tiene de accidental se produce un divorcio entre la realidad social navarra y la legislación que ampara el ejercicio de la autonomía originaria.

Lo verdaderamente importante es que toda alteración de nuestro régimen foral se realice mediante pacto con el Estado y Navarra, a través de sus representantes respectivos.

Para nosotros, como para todo navarro, es cuestión incontrovertible que corresponde a la Diputación Foral la facultad de pactar cualquier modificación que afecte a nuestro Fuero. Debo decir que nuestra acción parlamentaria, hasta el momento, ha tenido pleno éxito a la hora de obtener el reconocimiento por el Estado de este principio que no siempre fue admitido por el Estado. La Ley de Elecciones Locales determina, en virtud de una fórmula que los parlamentarios de UCD hicimos llegar al Gobierno, que la aplicación de la misma en Navarra se hará con respeto a la Ley Paccionada de 1841, "con las modificaciones que puedan introducirse mediante acuerdo entre el Gobierno y la Diputación". Por su parte, el Decreto Ley 2/1978, de 4 de enero, autoriza al Gobierno para modificar, de acuerdo con la Diputación Foral, "la composición y atribuciones del Consejo Foral".

Esta facultad de pacto no debe interpretarse y, menos en un asunto de tanta importancia como éste, que la Diputación por sí y ante sí puede hacer lo que le parezca, y mucho menos si se tiene en cuenta que el proceso democrático no ha afectado todavía a las Corporaciones locales.

De ahí que tenga sentido la intervención del Consejo Parlamentario. Si ostentamos la representación democrática de Navarra; si en las Cortes, supremo órgano legislativo del Estado, defendemos los derechos y llevamos los deseos y aspiraciones de Navarra; y si la mayoría de nosotros sostenemos con nuestro voto al Gobierno actual; si todo esto es así resulta evidente que, aunque nuestra función primordial sea actuar en Madrid en representación de Navarra, tenemos mucho que decir y hacer en el tema de la renovación democrática e institucionalización de los organismos forales.

Representamos al pueblo navarro y tenemos derecho a dejar oír nuestra voz ante los dos poderes que tienen competencia para pactar: la Diputación y el Gobierno, y estamos seguros de que, si el Gobierno nos escucha porque vivimos en un régimen de democracia parlamentaria, la

Diputación no desdeñará la colaboración del Consejo Parlamentario, o cuando menos, oír su parecer.

Formuladas estas consideraciones de principio, quiero advertir que el texto elaborado por la Ponencia es un documento de trabajo para el Consejo. Las soluciones que en él se arbitran, como todo casi todo en esta vida, no son dogmáticas y, por tanto, están sujetas a las modificaciones que resulten del debate en el seno del Consejo.

Hay, eso sí, en el proyecto respeto a un principio básico inspirador, que responde al encargo que efectuó el Consejo a la Ponencia: que el Consejo Foral debe transformarse en una asamblea democrática, elegida por sufragio universal, directo, igual y secreto del pueblo navarro, a través de las respectivas Merindades (a las que, por cierto, nadie ha pensado en cambiar su denominación histórica), y que la Diputación ha de ser elegida por el Consejo.

Sólo por ignorancia acerca de nuestra tradición histórica ha podido afirmarse que este sistema institucional es contrario al fuero. Hasta 1841, las Cortes de Navarra ejercieron la potestad legislativa, correspondiendo a un órgano elegido por ellas, la Diputación del Reino, la función de ejecutar lo acordado por la suprema representación del Reino. Se trataba de unas Cortes clasistas o estamentales, por lo que la Diputación reflejaba la composición del cuerpo legislativo. El presidente era el representante del clero y los seis diputados restantes se designaban de la siguiente forma: dos por la nobleza y cuatro por las “universidades” o ciudades y pueblos con derecho a asiento en Cortes, si bien a la hora del voto, los representantes populares tenían derecho a medio voto cada uno, de forma que la nobleza y el clero unidos podían vencer a los diputados de los pueblos.

¿Qué hubiera pasado si el reino de Navarra hubiera permanecido hasta nuestros días? Pues ni más ni menos que las Cortes, en virtud de la implantación revolucionaria o progresiva del sistema democrático se hubieran transformado en una cámara legislativa elegida por sufragio universal y la Diputación del Reino en el gobierno de Navarra nombrado por las Cortes y responsable ante ellas.

¿Qué se pretende hoy? Volver, si así fuera posible obtener del Estado, como parte firmante del Pacto foral de 1841, al sistema constitucional de nuestro antiguo Reino. Si el Consejo Foral –institución que sustituiría a nuestras viejas Cortes– se convierte en una asamblea democrática y se le otorga la facultad de elegir y fiscalizar a la Corporación, que se convertiría en el Gobierno de Navarra, se habrá producido un perfeccionamiento de nuestras instituciones respetando el principio esencial del reparto del poder político inherente al sistema constitucional de nuestro Reino hasta 1841, al mismo tiempo que se respetan las exigencias democráticas que demanda nuestro tiempo.

La evolución de las instituciones para adecuarlas a las exigencias políticas de la comunidad es un derecho incontestable de los pueblos. Así lo entendió la Diputación de 1898 cuando acordó la creación del Consejo Foral, lamentando no poder otorgarle una potestad legal superior a la suya propia. Lo mismo sucedió en 1925, cuando un Convenio con el Estado, otorgó al Consejo Foral funciones decisorias en materia municipal, modificando así el régimen establecido por la Ley

Paccionada. Cincuenta años después estamos en vísperas de lograr – porque el Estado está dispuesto a admitirlo–, la aspiración sentida permanentemente en nuestro pueblo bajo el lema de “reintegración foral plena” que, pese a lo que digan ciertos juristas, no quiere decir otra cosa que la actualización al día de hoy de las instituciones forales de nuestro antiguo Reino y el perfeccionamiento sustancial de nuestra autonomía foral, en el seno de la comunidad española.

¿Qué se opone a este planteamiento? ¿La letra –que no el espíritu– de la Ley Paccionada? No es objeto de esta intervención demostrar cómo diversos preceptos de la misma han sido objeto de profundas modificaciones, mediante sucesivos acuerdos entre la Diputación y el Gobierno. La Ley Paccionada –y lo he dicho y demostrado en mis trabajos sobre el Fuero– es la carta magna de nuestra autonomía, imposible de modificar sin el consentimiento de Navarra lo que *contrario sensu* quiere decir que si existe tal consentimiento puede modificarse.

El proyecto elaborado por la Ponencia responde, además, a los planteamientos programáticos de la mayoría de los partidos políticos de Navarra. Quiero recordar, en lo que a UCD se refiere, que en el Programa del Partido Socialdemócrata Foral de Navarra, asumido posteriormente como programa electoral de UCD, se decía textualmente:

“El Fuero, patrimonio tradicional e irrenunciable del pueblo navarro, es el instrumento jurídico que ampara la libertad colectiva de Navarra como comunidad histórica o moral. El Fuero ha de asegurar en todo momento el derecho de los navarros a participar en las decisiones públicas. A tal fin, es preciso introducir en el sistema institucional de Navarra las siguientes modificaciones:

- a) El Consejo Foral debe transformarse en una asamblea representativa y democrática, elegida por sufragio universal de las Merindades.
- b) La Diputación Foral, cuyo nombramiento se efectuará por el Consejo, será el órgano superior del gobierno y administración de Navarra y dará cuenta de su gestión ante aquél.
- c) Se establecerá una clara división de poderes, de forma que la ley foral será expresión de la voluntad del pueblo representado por el Consejo correspondiendo a la Diputación la función ejecutiva. Asimismo, los presupuestos de Navarra, los planes de desarrollo y programas de inversiones públicas deberán ser aprobados por el Consejo”.

Hay una absoluta correspondencia entre el texto del proyecto, en sus planteamientos esenciales, y nuestro programa político-foral, reiteradamente expuesto ante la opinión navarra antes, en y después de la campaña electoral. El Partido Socialista, creo recordar, se expresó en este tema en términos similares a los nuestros.

Esto no quiere decir que el proyecto no contenga aspectos que puedan y deban ser mejorados. Nos movemos en el terreno de lo opinable y, por tanto, yo estoy dispuesto a admitir cualquier crítica que se formule a las soluciones que hemos considerado más oportunas.

Quizás el punto más controvertido podría ser el que se refiere a la elección de la Diputación. Pensamos que al transformarse la Diputación en un organismo de gobierno y administración, sujeto al control del Consejo Foral, debe existir una unidad de acción que podría verse

comprometida si se tratara de reflejar en ella la misma pluralidad ideológica o de partidos que necesariamente ha de darse en el Consejo. Pero no voy a ser yo quien defienda esta solución. No es la primera vez que en Navarra se intenta abordar con rigor político y jurídico la reforma de nuestras instituciones forales. En 1931, la Diputación foral –entre cuyos diputados se hallaba el actual Vicepresidente [Marco]– encargó a una Ponencia la redacción de un proyecto de Constitución interna de Navarra. La Ponencia estaba constituida por los republicanos Ruperto Cuadra, Ramón Bajo Ulibarri, Mariano Ansó y Francisco Rebotá; el carlista Ignacio Baleztena; el liberal José Cabezudo; el independiente Victoriano Lacarra, sustituido después por Angel Lazcano; el nacionalista vasco Santiago Cuchillos; el socialista Salvador Goñi; los monárquicos Miguel Gortari –que era o había sido director de Hacienda de Navarra y sería más tarde vicepresidente de la Diputación Foral– y Rafael Aizpún, maestro de juristas forales y, por último, Luis Oroz, secretario de la Diputación y autor de un estudio sobre la Ley Paccionada de indispensable consulta en el estudio de nuestro Derecho.

Pues bien, el proyecto elaborado por esta Ponencia, que reflejaba todo el abanico de las fuerzas políticas de Navarra en aquella época, por unanimidad redactó un proyecto similar al que nosotros hoy ofrecemos al Consejo Parlamentario. Y al referirse a la fórmula de elección del presidente para que éste, a su vez, nombrara a los demás diputados para constituir el gobierno regional de Navarra, la Ponencia manifestó con total claridad las razones que le habían movido a establecer dicho procedimiento. Merece la pena recordar su informe:

“Este [el sistema propuesto para la constitución de la Diputación] ha sido uno de los extremos más largamente deliberados en la Ponencia y al fin ha prevalecido el criterio expuesto, por estimar que la acción ejecutiva que corresponde a la Diputación como órgano de Gobierno necesita para ser eficaz la confianza y unidad de pensamiento entre sus componentes y porque tampoco podrían las Cortes exigir al presidente la responsabilidad que le incumbe de los actos de su Gobierno, si los diputados le fueran impuestos. Las mismas Cortes se verían embarazadas en su facultad fiscalizadora de los actos de gobierno ante las cuales debe responder en todo momento, si fuesen ellas mismas las que hicieran los nombramientos de los diputados. La libertad que el presidente se concede para nombrar diputados extraños a las Cortes está fundada en la conveniencia de que pueda resultar de utilidad en determinados momentos la cooperación de personas de reconocida capacidad que no pertenezcan a dicha asamblea”.

La lógica de la argumentación de aquella Ponencia es aplastante. Su criterio sigue, en nuestra opinión, plenamente vigente.

El Consejo Parlamentario tiene, pues, un documento de trabajo que, a juicio de los ponentes, refleja el sentir del mandato que se nos confirió de elaborar un proyecto de democratización de las instituciones forales, tarea que justificó casi exclusivamente la constitución de este organismo. Conviene que el pronunciamiento del Consejo se haga cuanto antes, porque en estos momentos Gobierno y Diputación negocian sobre el tema y considero que es indispensable que ambas partes conozcan la opinión, a ser posible unánime, del Consejo Parlamentario de Navarra.

Finalmente tengo algo que añadir. La publicación del texto de la Ponencia ha desencadenado en un órgano de opinión local una violenta campaña de prensa, con términos en los que se llega al insulto personal respecto a los ponentes. Por una parte estoy acostumbrado a ellos por defender a Navarra aunque, en esta ocasión, provengan de los que se proclaman los mayores defensores de la personalidad de Navarra.

Sólo quiero decir a los inspiradores de semejante campaña, que no tengo más ambición que la de servir con honestidad y lealtad a Navarra y a su Fuero. Pero tal vez convenga aclarar cuál es la Navarra que desea cada cual. Yo defiendo una Navarra justa, libre, solidaria, igualitaria, democrática e indisolublemente unida, sin mengua de su plena autonomía foral, a la comunidad nacional. Con estos postulados, y no otros, salí elegido, junto con mis compañeros de partido. Sigo fiel a tales principios, que han inspirado e inspirarán siempre mi conducta. Vivimos, por fortuna, en una época en que sólo el pueblo y nadie más es el único que puede confirmar o rechazar las ambiciones personales¹⁰.

A continuación defendió la Ponencia el otro miembro de la misma, el socialista Gabriel Urralburu.

El Fuero se puede institucionalizar de una manera no democrática, y se puede también hacerlo de una manera democrática: ese ha sido nuestro intento y el sentir unánime de los grupos políticos que actúan en Navarra. Quienes hacen una defensa de la Ley Paccionada como algo fosilizado, no pretenden la defensa del Fuero, sino mantener unas fórmulas autocráticas de composición de la Diputación y el Consejo Foral. Parece paradójico que quienes pretenden defender el Fuero no tengan el sentido histórico de lo que representan hoy las autonomías, una conquista de poder normativo y político para regiones y nacionalidades. Eso ha pretendido la ponencia para Navarra”.

El Consejo acordó abrir un trámite de enmiendas al anteproyecto abierto a los miembros del Consejo y a los partidos extraparlamentarios.

Negociaciones de la Diputación Foral

Tras el fracaso de la propuesta de “reintegración foral plena” presentada por la Diputación Foral al Consejo, la Diputación había designado el 7 de abril dos comisiones para negociar un nuevo proyecto democratizador con el ministro Martín Villa. Habría una comisión política con tres diputados de la mayoría de la Corporación y una comisión técnica, integrada por tres juristas asesores de la misma¹¹.

¹⁰ Archivo del autor.

El 10 de abril tuvo lugar la primera reunión con el ministro de del Interior. Por parte del Gobierno, el encargado de iniciar las conversaciones preliminares con la comisión técnica fue el director del Instituto de Estudios de Administración Local del Ministerio, Sebastián Martín Retortillo, jurista de reconocido prestigio en el ámbito del derecho público. Pero las propuestas de los asesores de la Diputación no fueron muy alentadoras. Planteaban en primer lugar que el acuerdo que se alcanzara fuera respetado por la Constitución. Partían de la intangibilidad de la Ley Paccionada y de otras normas paccionadas fundamentales, en referencia al convenio de 1925 relativo a la aplicación a Navarra del Estatuto municipal de Calvo Sotelo. La Diputación sería elegida por sufragio universal siendo el distrito electoral las Merindades y se le reconocería el carácter de Organo Supremo en todas las potestades de Navarra, salvo las que pudiera “compartir” con el Consejo Foral en virtud del acuerdo al que pudiera llegarse. La Diputación Foral formaría parte del Consejo, que sería presidido por su vicepresidente. Habría en el Consejo dos Secciones: una de Asuntos Municipales compuesta por 55 miembros, de carácter corporativo y la otra de Asuntos Generales de la que formarían parte los diputados y senadores por Navarra y 56 consejeros elegidos por las cinco Merindades. En total, el Consejo tendría 120 miembros.

Fácil es de comprender que esta propuesta estaba condenada a naufragar, pues se apartaba radicalmente del parecer del Consejo Parlamentario y de la gran mayoría de las fuerzas políticas extraparlamentarias. De modo que las conversaciones quedaron momentáneamente estancadas, por no decir fracasadas¹².

Pero mientras el Consejo Parlamentario debatía el anteproyecto democratizador, la Diputación Foral comprendió que no podía ignorar las aspiraciones de la mayor parte de las fuerzas políticas de la sociedad navarra, por lo que decidió retomar las conversaciones con el ministro Martín Villa. Ha de tenerse en cuenta que la Diputación tenía por sistema celebrar sus sesiones a puerta cerrada (igual que el Gobierno) pero no informaba de muchos de sus acuerdos o lo hacía muy escuetamente. A pesar del hermetismo del Palacio de Navarra, el 7 de mayo de 1978 se conoció que el día anterior el ministro había mantenido una reunión de cuatro horas con el vicepresidente Marco y los otros tres diputados forales que componían la mayoría de la Corporación. El

11 Los designados para la comisión política fueron los diputados forales Julio Asiáin, Julio Iturralde y Jesús Fortún e integraron la comisión técnica Jesús Iribarren, José Uriz, Francisco Salinas y Raimundo Aldea. (Joaquín GORTARI UNANUA: ob. cit., t. I. p. 349.)

primer fruto de esa conversación sería la reunión que mantuvo el ministro del Interior en Pamplona el 26 de mayo con la Diputación Foral, que se prolongó durante cuatro horas¹³. Al término de la reunión, Martín Villa declaró que habían analizado los problemas que planteaba la adecuación del régimen foral de Navarra a la ley de elecciones locales. También habían tratado del acuerdo para la fijación del órgano común permanente en ejecución del Real Decreto de 4 de enero de 1978. Manifestó que en algunas cosas estaban de acuerdo y en otras no. Sobre el calendario previsto, el ministro expresó su deseo de que hubiera acuerdo en agosto. No obstante, habría tiempo hasta un mes después de la promulgación de la Constitución, que era el tiempo previsto para la elaboración de la ley electoral. Martín Villa informó que al día siguiente mantendría una reunión con el Consejo Parlamentario de Navarra porque “desde un punto de vista jurídico nuestra obligación está en el diálogo y en el pacto entre el Gobierno y la Diputación Foral que nos marca la Ley del 41, pero desde un punto de vista político tenemos la obligación que el Gobierno tiene para con su propio partido que es quien le respalda política y parlamentariamente”.¹⁴.

El 27 de mayo, tuvo lugar la anunciada reunión con el Consejo Parlamentario de Navarra. Los parlamentarios informaron al ministro de los trabajos que llevaban a cabo para la elaboración por

12 Véase Joaquín GORTARI UNANUA: ob. cit. t. I, p.350-353. “Sin duda –comenta Gortari–, Martín Retortillo. –y entre bastidores Martín Villa– se debieron quedar atónitos ante el planteamiento que se hacía por nuestra Comisión de Técnicos”. Y en otro momento sintetiza con toda claridad el estado de la cuestión: “La situación era realmente ‘kafkiana’ (...) De una parte, Martín Villa, responsable de Interior y miembro de un Gobierno de UCD presidido por Suárez, se debía a los compromisos políticos que éste y su Partido adquirirían respecto a Navarra con las fuerzas nacionalistas vascas a las que, dicho sea de paso, tampoco dieron satisfacción cumplida. De otro lado, se encontraban los Parlamentarios navarros de UCD, es decir, de su mismo Partido, con criterios que tampoco coincidían plenamente con los de sus correligionarios en el Gobierno [debemos señalar que a lo largo de la negociación la sintonía y el fluido contacto de los centristas navarros –y en particular del autor– con Rodolfo Martín Villa fue total], y, finalmente, las fuerzas políticas antagonistas, la oposición, fundamentalmente el PSOE, con los que estaban consensuando la Constitución. Y en medio de este ‘menage’ a varias bandas, para terminar de complicar la situación, aparecía una Diputación Foral de Navarra, que no se debía ni a unos ni a otros, y que tenía un posicionamiento que, cuando menos, resultaba contradictorio con el momento político que se vivía y que enredaba tremendamente la cuestión porque el Gobierno de Suárez era consciente de que nada relativo al ‘status’ de Navarra debía hacerse sin contar con ésta”. (p. 355). Por último, destacamos el hecho de que en marzo de 1978, Joaquín Gortari sustituyó a José Uriz en la secretaría general de la Diputación Foral. Por este motivo, su obra tantas veces citada es de consulta imprescindible para conocer los entresijos de la negociación para la democratización de las instituciones forales al ser testigo y, en ocasiones protagonista, de la negociación.

13 Asistieron el vicepresidente Marco y los diputados forales Asiáin, Iturralde, Fortún y Arza. No asistieron Félix Visus ni Ignacio Irazoqui. Este último en noviembre de 1977 había dejado de asistir a las sesiones de la Diputación Foral con el fin de presionar a la Corporación para que abordara el proceso de democratización de las instituciones forales. En un “desayuno de trabajo” mantenido el día 28 de mayo asistió también el diputado foral Visus. Por su parte, tras conocer el inicio de las negociaciones con el Gobierno, Ignacio Irazoqui se reincorporó a la Diputación.

14 *Diario de Navarra*, 27 de mayo de 1978.

consenso de una propuesta la democratización de las instituciones forales¹⁵.

Se había dado el primer gran paso hacia la democratización. El Gobierno demostraba que estaba abierto a la negociación y que reconocía el principio foral básico de que nada pudiera hacerse sin acuerdo entre el ejecutivo central y la Diputación. Pero al mismo tiempo afirmaba su voluntad de escuchar las demandas de los representantes democráticos del pueblo navarro, aunque en estos todavía no había unanimidad en el punto relativo a la elección del presidente, cuestión sobre la que podían existir otras fórmulas “siempre que el Consejo Foral sea la institución básica de Navarra”¹⁶.

Puesto que todas las partes implicadas estaban de acuerdo en que el Consejo Foral fuera el órgano foral competente para tomar la iniciativa de poner en marcha el procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta, ello suponía reconocer que dicha institución habría de ser representativa del pueblo navarro y, por tanto, plenamente democrática. En consecuencia, la pretensión de la Diputación de reservarse la suprema potestad foral era difícilmente defendible.

El ministro Martín Villa reconoció que el problema fundamental de la negociación se centraría en la forma de elección de la Diputación, sobre la que dijo habría “tres fórmulas: la elección por sufragio universal, la elección en base a lo que prevé el régimen común por los concejales y una tercera, la elección en base al Consejo Foral o, eventualmente, mezclas de estas tres”¹⁷.

El 6 de junio hubo en Madrid una reunión con la comisión política de la Diputación Foral y el ministro del Interior. No llegaron a ningún acuerdo. El escollo fundamental era la elección de la Diputación. Los diputados forales no informaron del contenido de la reunión. Pero se supo que Martín Villa había formulado una clara advertencia a los comisionados forales: “La Diputación Foral es importante pero Navarra es mucho más importante que los actuales componentes de la Diputación”. Además, según fuentes

15 *Diario de Navarra*, 28 de mayo de 1978.

16 Declaraciones de Jaime Ignacio del Burgo a la salida del encuentro con el ministro Martín Villa. (*Egin*, 28 de marzo de 1978.)

17 El dirigente de Alianza Foral, Javier Nagore, advertía que ni siquiera mediante acuerdo con la Diputación Foral podría alterarse el régimen foral navarro en sus aspectos esenciales o principios básicos, uno de los cuales era ‘la igualdad de oportunidades en las Merindades’. (*El Pensamiento Navarro*, 28 de mayo de 1978.)

parlamentarias, el ministro había advertido a la Diputación que si seguían con su oposición a las fórmulas de elección democrática de la Corporación podría decretarse el cese de los diputados forales¹⁸.

El 10 de junio se celebró una nueva reunión del Consejo Parlamentario de Navarra. Se trataba de fijar el criterio a seguir en la que, convocados por el ministro Martín Villa, mantendría en Madrid el 12 de junio. El escollo fundamental era la cuestión de la elección de la Diputación. En función de las enmiendas presentadas se barajaban tres posibles fórmulas¹⁹, que fueron sintetizadas ante el Consejo Parlamentario:

1. La propugnada por la Ponencia (UCD y PSOE, así como PCE y EKA):
“El Consejo Foral elige al Presidente de la Diputación y éste nombra a los diputados”.
2. La propugnada por el PNV junto con ORT, ANV, ESB, EIA, EMK, OIC, ESEI y PTE:
“El Consejo Foral elige a los diputados, en número de doce, y ellos entre sí nombran al Presidente”.
3. La propuesta en una enmienda formulada por Jesús Aizpún:
“Los consejeros forales de cada Merindad, eligen al diputado o diputados por cada una de ellas”.

Las fuerzas extraparlamentarias proponían asimismo que en la elección del Consejo rigiera la proporcionalidad pura. Se objetaba por los parlamentarios de UCD que de esa forma salía beneficiada Pamplona por su mayor peso demográfico Después de un amplio

¹⁸ En una rueda de prensa de los parlamentarios centristas celebrada en Madrid el día 8 de junio de 1978, el senador Del Burgo manifestó lo siguiente: “Sobre las negociaciones entre el Gobierno y la Diputación Foral... los representantes de la Diputación Foral que están negociando con el Gobierno, mantienen que para ser consecuentes con la Ley Paccionada, el Consejo Foral debe ser elegido por sufragio universal, y la Diputación Foral por el sistema general que se adopte para todas las Diputaciones de España, es decir, en la elección deben participar los concejales y alcaldes elegidos por cada Merindad. Nosotros entendemos que el Consejo Foral debe ser el poder legislativo navarro, con preeminencia sobre la Diputación, en lugar de al revés, como ahora quieren mantener algunos Diputados Forales. Esta discrepancia es difícil de armonizar. Pero nosotros respetamos todas las posiciones y lo único que queremos es que se llegue a un acuerdo entre los parlamentarios y la Diputación, acuerdo que después se negociaría con el ministro del Interior. Creemos que existe un espíritu de diálogo y lo único que lamentamos es que la Diputación no se haya prestado antes a este diálogo”. (*Diario de Navarra*, 8 de junio de 1977.) Comenta Joaquín Gortari que “esta era, sin duda, la versión más atinada sobre el posicionamiento de las partes –ministro del Interior y comisionados de la Diputación en aquel momento”. (Joaquín GORTARI UNANUA: ob. cit., I, p. 398.)

¹⁹ El diputado Aizpún había presentado una enmienda –que no sería aceptada por el Consejo Parlamentario– en la que se proponía que la Diputación fuera designada por el Consejo Foral. Los diputados forales serían elegidos por los consejeros de cada Merindad, manteniendo lo dispuesto en la Ley Paccionada: un diputado por cada Merindad más uno por Pamplona y Tudela por ser las de mayor población. Por otra parte, proponía que fueran oídos los Ayuntamientos en el caso de que el Consejo fuera elegido por sufragio universal y, por tanto, quedara suprimida la mayoría de representantes municipales en aquél fijada en el Real Decreto-Ley, de 4 de noviembre de 1925 (Convenio de Calvo Sotelo). (Véase el texto íntegro de la enmienda de Aizpún en *El Pensamiento Navarro*, 11 de junio de 1978.)

debate, y sin perjuicio de que los ponentes Urralburu y Del Burgo, estudiaran las enmiendas presentadas, se acordó presentar al ministro el siguiente acuerdo de mínimos:

1. Que el Consejo Foral sea una asamblea elegida por sufragio universal a través de las merindades históricas.
 2. Que el papel del Consejo Foral sea preeminente sobre el de la Diputación, y asuma facultades normativas (aprobar los planes generales de la programación económica, de los presupuestos, de lo relativo al Fuero...) que hoy tiene la Diputación.
- Que el Consejo Foral sea el denominado órgano foral competente para decidir en primera instancia la integración o no de Navarra en Euskadi; Y que sea el Consejo quien elija a la Diputación²⁰.

Finalmente, se acordó solicitar una reunión con la Diputación Foral en pleno y tratar de que las conversaciones fueran tripartitas.

El 12 de junio de 1978, el Consejo Parlamentario se reunió con el ministro del Interior. Este informó a los parlamentarios que la los diputados forales de la mayoría no aceptaban la elección por el Consejo Foral. Por su parte, aquéllos expusieron a Martín Villa los “puntos mínimos” del acuerdo adoptado en su reunión del 10 de junio. El ministro se comprometió, por su parte, a solicitar en las conversaciones que mantendría al día siguiente con la Diputación en pleno que se llevara a cabo una reunión tripartita Gobierno-Consejo de Parlamentarios-Diputación Foral.

Al término de la larga reunión de Martín Villa con la Diputación, el ministro declaró que no había “dificultad grave” sobre la composición y atribuciones del Consejo Foral, pero seguía el escollo sobre la elección de la Diputación. A las fórmulas en discusión –elección por el Consejo Foral; por sufragio universal; o por concejales– se añadió otra nueva: una mezcla de concejales y de consejeros forales²¹. La única fórmula que no aceptaba la Diputación era el nombramiento por el Consejo Foral propuesta por

²⁰ *Diario de Navarra*, 11 de junio de 1978. El senador Del Burgo sostuvo que “es importante que nosotros tendamos un puente entre la Diputación y el Gobierno. Ambos son los negociadores legales, los que deben pactar, aunque nuestra voz también debe ser oída. Estamos hablando ahora de consenso con las minorías, pero también hay que pensar en aplicarlo a la Diputación, que es una minoría en representación política, pero que tiene el poder. Si conseguimos que el Gobierno y la Diputación pacten los puntos mínimos en que estamos de acuerdo, será un paso gigantesco”. Y concluyó: “Sería interesante llegar a una reunión a tres bandas, Diputación, Consejo Parlamentario y Gobierno, y que al final se saque un acuerdo que no sea motivo de enfrentamiento entre navarros”. Urralburu replicó que el hacer de puente era entrar “por mal camino” y que en la Diputación había tres diputados que no compartían el criterio de los otros cuatro. El diputado Urralburu aceptó solicitar reuniones tripartitas. Postura que fue asumida por el senador Manuel de Irujo: “...tengo que decir, complacido, que me adhiero unánimemente a ese sentir. Vamos a hablar con la Diputación, bien. Pero también rogaría a la ponencia que no estuviésemos desasistidos de los grupos sin representación parlamentaria, que también han colaborado y dicho su parecer. Que la ponencia hable con ellos, les informe cómo está el asunto y se les oiga. He oído hablar a algunos de ellos, y si se quita esa pega de la proporcionalidad, transigirían con lo demás”.

el Consejo Parlamentario de Navarra²². Ahora bien, el Consejo Parlamentario no estaba dispuesto a ceder en su propuesta originaria, hasta tal punto que el PSOE amenazó con retirarse de las negociaciones²³. Volvió a surgir el fantasma de la disolución de la Diputación Foral para su sustitución por una Comisión Gestora²⁴.

El 15 de junio de 1978 el Comité regional de UCD de Navarra adoptó una declaración en la que analizaba el proyecto de democratización de las instituciones forales. Dejaba en libertad a sus parlamentarios para que tengan “la necesaria libertad de criterio a la hora de incorporar o no al proyecto [de la ponencia] las propuestas de otros grupos políticos. Insistía en que los diputados forales debían ser “de toda Navarra”. Igualmente se fijaba como “incuestionable” la necesidad de corregir el precepto de la Ley Paccionada que confiere la presidencia de la Diputación al gobernador civil y convierte en vicepresidente Al “vocal decano”, por lo que si se llegar a mantener su carácter de “órgano corporativo”, “el presidente cuando menos debe ser elegido por los diputados”²⁵.

21 El ministro Martín Villa declaró que esta última fórmula no había sido mal recibida por la Diputación, lo que suponía “un avance respecto de la última reunión, puesto que la vez pasada no aceptaban el sistema intermedio de elección de la Diputación a través de un colegio electoral formado por consejeros forales y concejales. Sólo aceptaban la semana pasada la elección por concejales y consejeros forales y una elección por sufragio universal”. (*El Pensamiento Navarro*, 15 de junio de 1978.)

22 A pesar del rechazo de la propuesta del Consejo Parlamentario, el diputado foral Ignacio Irazoqui declaró que “se está progresando mucho en las conversaciones, que no estaba seguro que pudieran acabar esta noche y que pensaba que se podría llegar a un acuerdo”. (*El Pensamiento Navarro*, 15 de junio de 1978.)

23 Por su parte, el diputado Pedro Pegenaute declaró que “en el caso de que el Gobierno no pueda llegar a ningún acuerdo con la Diputación, está claro que el Gobierno no puede pactar con la Corporación Foral algo que luego no pueda ser asumido por los grupos políticos de Navarra. Si llegamos al extremo de que no es posible la negociación, todas las fuerzas políticas podríamos suscribir un pacto foral que tuviera en su aspecto esencial el compromiso de que en las próximas elecciones para diputados, aun celebrándose por el sistema tradicional, la Diputación que resultase elegida sería constituyente y debería pactar con el Gobierno la forma de elección y composición de una nueva Diputación democrática”. Pero no compartía este criterio el secretario general del PSOE navarro, Gabriel Urralburu, que manifestó que “he visto en el ministro del Interior una voluntad de defender ante nosotros la postura de la Diputación y si esto sigue adelante, el PSOE podría retirarse de la negociación”. Acusaba al ministro de tener “claras razones electorales que favorecerían a la derecha navarra... Sin embargo, tengo la impresión de que el sector mayoritario de UCD no va a aceptar un proyecto de tal calibre porque anularía todo lo que ha venido defendiendo hasta ahora”. (*Deja*, 15 de junio de 1978)

24 En su edición del 15 de junio de 1978, *El Pensamiento Navarro* volvió a poner el grito en el cielo. En un editorial titulado “Navarra ante la dictadura de la democracia”, entre otras cosas, decía: “Si el Gobierno, por la ley de la fuerza, puede hacer cesar a la Diputación Foral actual en el caso de no llegar al ‘consenso’ que él y ‘las fuerzas políticas vivas’ quieren (es decir, la media docena de parlamentarios), la misma razón –puesto que en postura de ‘equae principaliter’ hablamos– existe para hacer dimitir al Gobierno y a los propios parlamentarios. Y nos atrevemos a decir que la fuerza de Navarra es aún mayor, puesto que el Fuero está muy por encima de la voluntad –o el deseo– de esos personajillos que ningún poder legal tienen sobre él para transformarlo, modificarlo, adulterarlo o aniquilarlo”.

La fórmula de Rodolfo Martín Villa: hacia un proceso constituyente

Por fin, diputados forales y parlamentarios se vieron las caras, por primera vez, para tratar de la democratización, en presencia del ministro del Interior, Rodolfo Martín Villa. La reunión tuvo lugar el 28 de junio en la sede del ministerio. Los parlamentarios trataron de conseguir, sin éxito, que la Diputación aceptara la elección por el Consejo Foral. La cerrazón de la mayoría foral hizo que el senador Del Burgo, después de manifestar que la tesis de que “la Ley Paccionada es intangible supone una actitud regresiva”, anunció que dada la discrepancia existente sobre la elección de la Diputación “no estoy dispuesto a seguir formando parte de la ponencia que, con el Sr. Urralburu, había redactado el anteproyecto del Consejo Parlamentario, por lo que, si éste no tiene inconveniente, renuncio porque no veo claro el futuro”.

Por su parte, Gabriel Urralburu expresó la voluntad de su partido de “llegar a fórmulas constructivas de entendimiento, sin carácter partidista alguno, que pudieran ser asumidas por la Diputación. Estamos dispuestos a negociar el tipo de procedimiento de la elección de la Diputación, pero no fórmulas intermedias que anulen la filosofía del proyecto del Consejo Parlamentario que establece que la Diputación debe surgir del Consejo Foral”.

Fue entonces cuando Martín Villa propuso como fórmula transaccional con la Diputación, que los diputados forales fueran elegidos por sufragio universal a través de las Merindades. Desempolvaba así Martín Villa una fórmula que figuraba en el Programa fundacional del Partido Social Demócrata Foral de Navarra²⁶.

La propuesta de Martín Villa fue rechazada por el diputado socialista Julio García y por su compañero Gabriel Urralburu, por entender que con esa fórmula “se favorecerían los intereses electorales de los partidos mayoritarios”.

Tras la infructuosa reunión tripartita, los parlamentarios expresaron a los medios de comunicación su decepción por no haberse llegado a ningún acuerdo. Manuel de Irujo declaró que “no

25 *Diario de Navarra*, 16 de junio de 1978. Esta fórmula sería también incorporada al acuerdo democratizador definitivo.

26 En el Programa Foral del Partido Social Demócrata Foral de Navarra de 1976 se resaltaba el carácter transitorio de esta fórmula: “Diputación democrática. Mientras no se lleve a cabo la modificación institucional que se pretende [designación por el Consejo Foral], la elección de los diputados forales debe realizarse por sufragio universal de las respectivas Merindades”. Esta fórmula, que no implicaba modificar la Ley Paccionada, sería la que finalmente se aceptaría por la Diputación Foral en el tramo último de las negociaciones.

nos vamos nada tranquilos, puesto que la situación actual puede entregar al país a la desbandada y a la violencia”, si bien entendía que “la puerta no está cerrada, aunque el problema político está desfasado, violentado y desviado”. A juicio del senador centrista José Luis Monge, “seguimos sin saber qué quiere la Diputación. Aunque en la reunión hubo espíritu de concordia, parece que la legalidad jurídica se quiere imponer sobre la legitimidad política”²⁷.

El encuentro a solas de Martín Villa con la Diputación, que tuvo lugar una vez que los parlamentarios abandonaron la reunión, sirvió para que el representante del Gobierno esbozara los rasgos generales de su propuesta. El Consejo Foral sería elegido por sufragio universal. Para obviar la modificación de la Ley Paccionada se mantendría la Diputación corporativa pero sus miembros serían elegidos por sufragio universal. A tal efecto, el cabeza de la candidatura más votada se convertiría en diputado foral por la respectiva merindad. El nuevo sistema sería provisional, pues las nuevas instituciones deberían pactar hasta la formalización de un nuevo acuerdo con el Estado para la definitiva democratización. El Gobierno no haría cuestión de la denominación del Consejo Foral, que podría incluso pasar a llamarse Cortes. Ofrecía incluso la restauración de la Cámara de Comptos –el tribunal de cuentas del antiguo reino navarro– como órgano de fiscalización y control de la gestión financiera de la Diputación. Por supuesto, el Consejo sería el órgano foral competente al que se refería la disposición transitoria cuarta de la futura Constitución. De manera que Navarra entraría en un proceso constituyente *sui generis* similar al que se había iniciado en el Estado con la Ley para la Reforma Política que permitió llevar a cabo las primeras elecciones democráticas del 15 de junio²⁸.

No se llegó a acuerdo entre otras razones porque la mayoría foral no daba ningún paso hacia adelante sin contar con la muleta de sus asesores jurídicos²⁹. El vicepresidente Marco declaró a la salida que “habían escuchado” a los miembros del Consejo

27 Joaquín GORTARI UNANUA: ob. cit., p. 420-424.

28 La propuesta de Martín Villa se fue configurando en conversaciones privadas y reservadas mantenidas por el autor tanto con el ministro del Interior como con Sebastián Martín Retortillo. Cuando le sugerí la restauración de la Cámara de Comptos el ministro me preguntó: “¿Y eso qué es?”. Le expliqué que era el equivalente en el antiguo reino de Navarra al Tribunal de Cuentas del Reino o del Estado. Este organismo había sido suprimido en marzo de 1836, en plena guerra carlista. La Diputación Foral surgida de la Ley Paccionada de 1841 se había convertido en un poder omnímodo, pues no rendía cuentas ante dicho Tribunal del Estado, por lo que resultaba imprescindible establecer un organismo fiscalizador para garantizar la máxima transparencia y adecuación a la legalidad de la gestión de la Corporación foral. Dejamos constancia, por último, de que la idea de restablecer la Cámara de Comptos ya figuraba en un informe elaborado por los asesores, de fecha 30 de abril de 1978, que no fue asumido por la comisión política designada por la Diputación.

Parlamentario de Navarra y que todavía no existía ningún acuerdo. Por el contrario, “faltaba todavía mucho camino para ello”³⁰. Pero, a juicio de Joaquín Gortari, “el fruto más importante de esta reunión fue que, a partir de ahora, la Diputación, no obstante su pretensión de ser la única legitimada para la negociación sobre la democratización de las instituciones forales, ya no tuvo reparos en contar con la colaboración de los parlamentarios navarros y mantuvo contactos en numerosas ocasiones. El deshielo, de alguna manera, había comenzado”³¹.

El 30 de junio de 1978 los dos ponentes del Consejo Parlamentario, Del Burgo y Urralburu, se reunieron en la sede de la UCD de Navarra con representantes políticos del Partido Comunista, Acción Nacionalista Vasca (ANV-ESB), Partido Unidad de los Socialistas Vascos (ESEI), Partido Carlista de Euzkadi, Partido para la Revolución Vasca (EIA), Partido del Trabajo y PNV. El objeto era informar a los partidos extraparlamentarios de la marcha de las conversaciones. Mientras Urralburu seguía apostando por exigir que la Diputación surgiera del órgano que resulte elegido por sufragio universal, Del Burgo se limitó a hacer una descripción de la postura de la Diputación inflexible sobre el procedimiento de elección de los diputados forales, lo que estaba “perjudicando enormemente las negociaciones”.

Una filtración interesada

El verano consumió todas las energías políticas navarras en los debates constitucionales en el Senado sobre la disposición adicional, de la transitoria cuarta y de la derogatoria³². Pero mientras tanto, el ministerio hacía su trabajo. A primeros de octubre,

29 El papel de los asesores jurídicos fue paulatinamente perdiendo peso, cuando Amadeo Marco entendió que la democratización era un proceso político imparable al que había que dar necesariamente satisfacción. La obsesión por la intangibilidad de la Ley Paccionada y alambicadas fórmulas de elección y funcionamiento del régimen foral que redactaron los asesores hizo comprender a la mayoría de los diputados forales que por ese camino no iban a ninguna parte. (Joaquín GORTARI UNANUA: ob. cit., t. I. p. 576-578 y t. II, p. 738-765)

30 *Ibidem*, t. I., p. 424. Del Burgo deseaba que el pacto para la democratización se llevara a la mayor brevedad posible, incluso antes de la promulgación de la Constitución, entre otras razones, porque eso demostraría que el régimen foral desplegaba su capacidad actualizadora sin necesidad del proceso de “actualización general” de la disposición adicional primera que acababa de aprobarse en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso. Esta es la razón por la que cuando el ministerio “filtró” todo esto a la prensa, declaró que el proyecto de la ponencia del Consejo Parlamentario “era el más conveniente desde el punto de vista de la tradición histórica de Navarra”. No obstante –añadió–, “me conformaría si en las próximas elecciones locales Navarra puede elegir un Consejo Foral y una Diputación democrática para que sean los representantes del pueblo navarro con plena legitimidad quienes decidan el futuro”. (Joaquín GORTARI UNANUA: ob. cit., t. I, p. 425.)

31 *Ibidem*, t. I. p. 427.

Martín Villa envió a Amadeo Marco el primer borrador del acuerdo. El 10 de octubre el vicepresidente recabó un informe de los asesores jurídicos, sin informar de nada de ello a los medios de comunicación. Pero el Palacio de Navarra había dejado de ser impenetrable o el propio Gobierno tenía interés en que se conociera el borrador. Lo cierto es que el día 25 de octubre se publicó en *Diario de Navarra*. Corrió el rumor de que la “filtración” había sido obra del senador Del Burgo³³.

Sobre la fórmula de elección el borrador ofrecía dos variantes: o bien la elección por cada Merindad el primero o primeros de la lista o listas que en cada una de ellas hubiera btenido mayor número de votos en las elecciones al Consejo Foral, especificando que en las Merindades con dos diputados (caso de Pamplona y Tudela) se aplicará el sistema proporcional, de modo que saldrían elegidos los cabezas de las candidaturas que hubieran quedado en primero y segundo lugar; o bien la elección por sufragio universal de los diputados en candidaturas diferenciadas de las de parlamentarios forales en cada Merindad. Por último, el Estado renunciaba a la presidencia de la Diputación Foral –aunque no fuera realmente efectiva–, de forma que su presidente sería elegido por los diputados.

32 Hay que reseñar, además, los gravísimos sucesos ocurridos en Pamplona, el 8 de julio de 1978, cuando una dotación de la Policía Armada irrumpió en la plaza de toros al término de la corrida so pretexto de impedir el enfrentamiento entre mozos de algunas Peñas sanfermineras y espectadores del tendido de sombra. Esa inoportuna y lamentable acción de la policía provocó a renglón seguido grandes disturbios. En uno de los graves enfrentamientos, en el que un numeroso grupo de manifestantes acorraló a una dotación policial en la confluencia entre la Avenida de Carlos III y la Avenida de Roncesvalles, murió por disparos de la policía el dirigente de la Liga Comunista Revolucionaria-Liga Komunista Iraultzailea (LKI), situada en la órbita de ETA, Germán Rodríguez. Estos sucesos enturbiaron gravemente el ambiente político y situó a UCD de Navarra en una difícil posición por tratarse del partido que sustentaba al Gobierno. Se daba la circunstancia de que el ministro del Interior, al que se responsabilizaba políticamente de lo ocurrido, era el respetuoso negociador con una Diputación cuya mayoría era tildada de extrema derecha.

33 Así lo insinuaba el socialista Víctor Manuel Arbeloa, futuro presidente del primer Parlamento democrático de Navarra, en un artículo publicado el 2 de noviembre de 1978 bajo el título “Diputación foral: Gobierno o sucursal”. Arbeloa discrepaba radicalmente del borrador. Todo lo positivo que había en él no era más que una reproducción de proyecto de constitución interior de Navarra de 1931. Se calificaba incluso de “in-temperante” la referencia a la Cámara de Comptos y de “anacrónico” el número de siete diputados para configurar un “seudo gobierno”, pues con tal composición la Diputación no sería nunca un verdadero gobierno sino “un ayuntamiento poderoso”. / “¿Se imaginan, por ejemplo, una Diputación de tres diputados de UCD, dos del PSOE, uno de UNAI y otro de AFN?”. [En las primeras elecciones forales democráticas que se celebraron el 3 de abril de 1979, donde se aplicó –con carácter transitorio- la elección de los primeros de las listas de parlamentarios, el resultado fue de cuatro diputados de UCD, uno del PSOE, uno de Amaiur (una coalición abertzale de la Merindad de Sangüesa) y uno de Herri Batasuna.] Arbeloa terminaba su artículo censurando la postura de la Diputación Foral, de la que se presumía iba a rechazar el borrador de Martín Villa: “Nuestra Diputación, que parece haber hecho de la ley de 1841 una tabla de la Ley, de piedra, no parece haber superado aún aquella fecha. Su Fuero está huero. Son hombres que, de tanto mirar hacia atrás, se han convertido en estatuas forales de sal. No son estos hombres los que pueden hablar en nombre de Navarra. Ni los que pueden emprender la recia tarea de la institucionalización de la democracia foral ni de la democratización de sus instituciones forales”. (*Diario de Navarra*, 2 de noviembre de 1978.)

El 4 de noviembre de 1978, bajo la presidencia del senador José Gabriel Sarasa, se reunió el Consejo Parlamentario de Navarra en sesión de mañana y tarde. En la vespertina se trató del borrador de democratización. A la misma no asistió Jesús Aizpún. No era un buen día para los centristas navarros, pues ese mismo día se había conocido la intención del diputado de abandonar el partido por su postura contraria al tratamiento de Navarra en la Constitución. Como se recordará, Aizpún no era partidario de que los diputados forales fueran elegidos mediante sufragio universal sino que la elección debía hacerse por los consejeros forales de cada Merindad. Asimismo, abogaba por mantener la presidencia honoraria del Gobierno, de forma que el vicepresidente y presidente efectivo continuara siendo el diputado de mayor edad³⁴.

Tras una tensa e intensa deliberación se llegó al acuerdo de elevar a la Diputación sus puntos de consenso para la democratización que se sintetizaban del siguiente modo:

1º. La potestad normativa y de control de la Diputación Foral debe residir en una asamblea democrática, elegida por sufragio universal, libre, directo, igual, secreto y proporcional a través de las Merindades, asegurando adecuadamente la representación de las mismas.

2º. La Diputación Foral ha de transformarse en el órgano de gobierno y administración de Navarra y ha de asumir, además, las funciones ejecutivas de las disposiciones y acuerdos de la referida asamblea democrática.

3º. La Diputación Foral debe ser elegida por la asamblea normativa, de entre sus miembros, en la forma que posteriormente se determine.³⁵

El 22 de noviembre de 1978 Amadeo Marco se desplazó a Madrid para una reunión cara a cara con Martín Villa. Los asesores habían expresado su rechazo al borrador porque no respetaba el dogma de la intangibilidad de la Ley Paccionada al establecer la supeditación de la Diputación al Consejo y privarle de su potestad

34 Joaquín GORTARI UNANUA: *La transición política en Navarra 1976-1979*, ob. cit., t. I, p. 601-602. El criterio inspirador de las propuestas de Aizpún era el de respetar en su integridad la Ley Paccionada.

35 *Diario de Navarra*, 5 de noviembre de 1978. La nota fue elaborada de consuno por Urralburu y Del Burgo. En la misma sesión se acordó, por mayoría de los diputados y senadores centristas, con cinco votos a favor la abstención de Gabriel Urralburu y Julio García y el voto en contra de Manuel de Irujo, requerir al Consejo General Vasco la retirada de las cadenas de Navarra del escudo aprobado por dicho organismo. Requerimiento que no fue atendido y que obligaría a la Diputación Foral en enero de 1982 a plantear un conflicto constitucional de competencia ante el Tribunal Constitucional, que fue resuelta favorablemente por el Alto Tribunal en sentencia de 29 de julio de 1985, que ordenó al Gobierno vasco eliminar las cadenas del escudo. El Gobierno vasco así lo hizo, pero mantuvo el cuarto cuartel destinado a Navarra, con fondo rojo que coincide con el de la bandera de Navarra aunque se dieron razones heráldicas. No deja de ser una burla de la sentencia del Tribunal mantener un escudo con cuatro cuarteles cuando sólo son tres los territorios de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

normativa. Marco estaba al frente de una Diputación dividida, pues tres de sus miembros apoyaban la fórmula propuesta por los partidos navarros en lo referente a la elección de la Diputación por el Consejo Foral.

Amadeo Marco había justificado hasta entonces su oposición a las diversas propuestas formuladas con el argumento de que él carecía de legitimación para alterar la Ley Paccionada. Pero esa objeción se salvaba con la fórmula ofrecida por Martín Villa que respetaba la elección de los diputados a través de las Merindades históricas, pero no en elección de segundo grado sino mediante sufragio universal directo. Y si el Gobierno “renunciaba” a ejercer la presidencia de la Diputación, los diputados forales serían a su vez electores de su presidente. Ahora bien, para que dicha fórmula fuera aceptada por el Consejo Parlamentario y las fuerzas políticas extraparlamentarias resultaba imprescindible dar carácter constituyente al Consejo Foral legitimándolo para pactar con el Estado la definitiva institucionalización democrática de los organismos forales. Otra novedad importante sería la división de la Merindad de Pamplona en dos distritos electorales –Pamplona ciudad y resto de la Merindad–, que elegirían separadamente a los dos diputados atribuidos por la Ley Paccionada a la capital navarra.

Había trascendido de la reunión entre Marco y Martín Villa que los dos interlocutores aceptaban esta fórmula y que el vicepresidente contaba de momento con la adhesión del diputado foral Julio Asiáin, pero le faltaba convencer a los otros dos diputados forales de la mayoría, Julio Iturralde y Jesús Fortún. Los otros tres diputados forales –Arza, Irazoqui y Visus– seguían prestando su apoyo al proyecto de los parlamentarios.

La honrosa capitulación de Amadeo Marco

La jubilación del anterior secretario José Uriz y su sustitución por Joaquín Gortari, que supo ganarse la confianza del vicepresidente Marco, facilitó las cosas. Días antes de la entrevista de Martín Villa con Marco, uno de los asesores de la Diputación, Jesús Iribarren, jurista de gran prestigio, habló con Gortari para exponerle una fórmula que permitiera al vicepresidente llegar a un acuerdo democratizador sin quebrantar su presunta falta de legitimación para alterar la Ley Paccionada, por tratarse de una decisión que sólo la representación del pueblo navarro podía adoptar. Argumento inconsistente, pues la Ley Paccionada fue fruto de un acuerdo entre el Gobierno de la nación y la Diputación de Navarra. De modo que las mismas partes contratantes que pactaron en 1841 podían pactar en 1978 la modificación de aquella. El

secretario asumió el planteamiento de Iribarren y ambos redactaron “La Fórmula” –así la llamaron– que decía así:

1º. Convenir con el Gobierno la elección por sufragio universal de unas Cortes de Navarra (el nombre podía ser otro) de carácter constituyente foral, cuya única misión sería elaborar y aprobar un proyecto de *Constitución interna de Navarra y someterlo después a referéndum del pueblo navarro*.

2º. Este nuevo Organismo podría tener atribuida la condición de “Órgano Foral competente”, mientras subsista, a los efectos de la posible incorporación de Navarra a otro régimen autonómico.

3º. Terminada la misión de este Organismo, se disolverá y entrará en vigor la nueva Constitución de Navarra.

Consideraciones:

A) Con esta fórmula, nadie podría imputar a la actual Diputación Foral que no ha ofrecido una solución ajustada a principios democráticos.

B) Aprobar esta fórmula significa que se acepta de antemano la libre decisión que sobre la democratización de las Instituciones Forales adopte el pueblo navarro, decisión que se manifestará, en primer lugar, a través de la elección de sus representantes en el Organismo Foral constituyente y, en segundo término, por medio del referéndum a que se someta el Proyecto de Constitución Interna de Navarra.

C) Esta fórmula descargaría de responsabilidades a la actual Diputación al remitir la decisión al pueblo de Navarra.

D) Dado que la Constitución Interna de Navarra es algo de mayor rango político y de más trascendencia que la aprobación de un Estatuto de Autonomía, parece obligado exigir para la vigencia de la misma por lo menos los mismos requisitos que la Constitución Española impone para la aprobación de los Estatutos de Autonomía, entre los cuales está el referéndum.

“La Fórmula” sirvió, según Gortari, para que en la mente de Amadeo Marco germinara la idea de “trasladar la responsabilidad del cambio institucional a quienes el pueblo navarro eligiera en las futuras elecciones para regir sus destinos políticos”. Es posible que así fuera, aunque estimamos que le hicieron mayor mella las advertencias recibidas de la representación del Gobierno de que si persistía en su cerrazón al pacto democratizador se arriesgaba a salir de la Diputación por la puerta falsa al quedar descabalgado por una Comisión gestora. Se acercaban las elecciones para la renovación democrática de las entidades locales y resultaba imperioso dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de elecciones locales y en el Real Decreto-Ley 2/1978 sobre determinación del órgano foral competente. Por otra parte, “La Fórmula” llegaba demasiado tarde pues la Constitución ya había sido aprobada por las Cortes. La disposición adicional garantizaba el amparo y respeto de los poderes públicos a los derechos históricos de Navarra, pero

difícilmente podía fundamentarse en ellos la atribución al futuro Parlamento Foral de la facultad de aprobar por sí y ante sí una Constitución interior para Navarra y de someterla a refrendo popular, todo ello sin previo acuerdo con el Estado.

Al día siguiente, 23 de noviembre de 1978, Amadeo Marco fue recibido por el presidente Adolfo Suárez, al que acompañaba el ministro del Interior. La conversación fue breve, pues duró tan sólo un cuarto de hora. Fue suficiente porque tenía la finalidad de informar al presidente de que se había llegado a un acuerdo de principio.

A su regreso al hotel, Amadeo Marco –siempre reacio a hablar con la prensa–, contestó a las preguntas del corresponsal de *Diario de Navarra* en Madrid³⁶, lo que permitió al periódico publicar a toda plana el 25 de noviembre “Acuerdo Diputación Foral-Gobierno sobre democratización de instituciones forales”.

Marco confirmó que se había llegado a un acuerdo cuya redacción se había encomendado a Sebastián Martín Retortillo, director del Instituto de Estudios de Administración, y a Joaquín Gortari, secretario de la Diputación. Estos darían forma “a la nueva propuesta que el ministro del Interior habrá de remitir, con carácter de urgencia, y de modo oficial, a la Diputación”. Antes de formalizar el acuerdo, se sometería al informe preceptivo del Consejo Foral. Reveló que a la reunión con Martín Villa “llevaba, como es natural, una alternativa para el caso de que no se hubiera podido arreglar el problema. Porque el carro estaba atascado y había que desatascarlo, porque el tiempo apremia ya que debemos tener un acuerdo antes del referéndum constitucional. Pero como hemos llegado ya a un arreglo no fue necesaria esa fórmula de salida que yo llevaba”³⁷.

A pesar de que Marco no quiso revelar el contenido del acuerdo, al final reveló sus líneas fundamentales, algunas ya conocidas, como la elección simultánea por sufragio universal del Consejo Foral y de los diputados forales, la renuncia del Estado a la “ficción actual” de la presidencia del gobernador civil, y otras no, como el número de miembros del Consejo que se fijaba en 70 miembros. Todo ello permitía a Amadeo Marco una honrosa capitulación.

36 Firmaba esta primicia informativa el periodista José Luis Torres Murillo, esposo de otra notable periodista, María Antonia Estévez, que más tarde le sucedería en la corresponsalía de *Diario de Navarra* en la capital de España, ejerciendo su labor informativa durante varias décadas.

37 Desconocemos cuál era esa “fórmula de salida” que llevaba en cartera Amadeo Marco ni cuál habría sido la reacción de Martín Villa si Marco le hubiera plantado “La Fórmula”, aunque nos la imaginamos.

El acuerdo democratizador

El 28 de noviembre de 1978, el ministro del Interior envió al vicepresidente de la Diputación Foral el siguiente oficio:

Excmo. Sr.: Remito a V.E. Proyecto de Real Decreto sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales de Navarra, con el fin de que, en cumplimiento de lo que establece la legislación vigente, esa Excma. Diputación Foral adopte el Acuerdo oportuno³⁸.

El 30 de noviembre de 1978, la Diputación Foral acordó convocar al Consejo Foral a una sesión extraordinaria y urgente para recabar su informe sobre el contenido del texto remitido por el Gobierno³⁹.

En el Consejo Foral el principal punto de debate fue la redacción del artículo 5 del proyecto, que atribuía al Parlamento la facultad de elaborar “la propuesta de distribución de funciones que pudieran corresponder a los órganos e instituciones forales, poniéndose de acuerdo con la Diputación para que, en su caso, formalizara ésta el correspondiente acuerdo con el Gobierno”.

Tras una breve intervención del presidente del Consejo Foral, Amadeo Marco, se produjo un vivo debate sobre el proyecto sometido a su consideración. El síndico del Consejo, Jesús Iribarren, informó a petición de uno de los consejeros, que a su juicio no se producía una modificación de la Ley Paccionada; pero de haber alguna, sería para abrir la posibilidad de democratizar las Instituciones forales. Ahora bien, tal decisión quedaba reservada a una futura Asamblea Constituyente, elegida exclusivamente para este fin, la que decidirá “soberanamente”. De manera que “hoy se devuelve la posibilidad de un nuevo pacto al pueblo de Navarra”, del mismo modo que en 1841 los liberales navarros pactaron la Ley Paccionada. Iribarren también aludió al artículo 5º que, a su juicio, tenía una redacción defectuosa, pues el futuro pacto con el Estado debía regular no sólo la composición y funciones de las instituciones forales, sino también la elección. Pero mantenía que la propuesta de acuerdo debía redactarse por el Parlamento de acuerdo con la

38 La redacción final del texto elaborado por el ministerio del Interior se ultimó en los días siguientes a la entrevista del 22 de noviembre de 1978 con el concurso del secretario de la Diputación, Joaquín Gortari, cuya misión fundamental consistió en “velar porque en el texto se recogieran las ideas barajadas por Marco en la entrevista con Martín Villa”. (Joaquín GORTARI UNANUA: ob. cit., t. I. p. 621.)

39 La Diputación acordó que en el texto remitido por el Gobierno habría que sustituir la expresión “Asamblea Foral de Navarra” por la de “Parlamento Foral de Navarra” y donde se dijera “acuerdo” debía decir “pacto”. (Ibidem, t. I, p. 622.)

Diputación, lo que fue cuestionado por algunos consejeros –entre ellos Mariano Zufía, del Partido Carlista, Carlos Clavería, presidente en Navarra del PNV, Carlos Garaicoechea, presidente del Euskadi Buru Batzar del PNV y Rafael Gurrea, perteneciente a UCD–, que reivindicaron la total libertad de la Cámara foral para aprobar la propuesta de negociación sin necesidad de pacto con el Estado.

En su intervención en el debate, el presidente del Euskadi Buru Batzar del PNV, Carlos Garaicoechea, cuya mera presencia en el Consejo Foral suponía el reconocimiento de la legitimidad de la Diputación para negociar y pactar con el Estado, formuló algunas observaciones y puntualizaciones que reseñamos a continuación:

Debe desaparecer el temor reverencial a si el Proyecto que estamos debatiendo, implica una variación o no de la Ley Paccionada. Evidentemente, hay algunas variaciones como otras que ha habido en el pasado, como por ejemplo la contribución a las cargas generales del Estado. Lo importante es que las variaciones se hagan por el procedimiento adecuado y se deban al buen sentido, la prudencia y el interés de Navarra.

(...)

Debe modificarse, y a ser posible por consenso general, el artículo 5º, explicitando que en la distribución de funciones está implícita la composición, elección, etc.

Si se modifican estos aspectos, podemos todos, en aras de un consenso general, sentirnos satisfechos de que se haya dado un paso muy acertado que significa un progreso evidente sobre lo que hasta el presente era realidad de nuestras Instituciones.

Finalizadas las intervenciones de los consejeros, el presidente Marco dejó bien sentado que la última palabra la tendría la Diputación Foral: “Pidamos a Dios que la resolución final que tomemos sea la más favorable y la más beneficiosa para Navarra”.

A continuación sometió a votación la propuesta “sin perjuicio de que la Presidencia recoja todas las sugerencias hechas por los Consejeros, de las que habrá tomado nota el Secretario, para trasladarlas a la Diputación y sin duda que esto influirá en el ánimo de los Diputados que han de reflexionar y juzgar con conciencia bien recta para adoptar su decisión”.

El acta refleja el resultado de tan peculiar votación:

Sometida la propuesta a votación, con las abstenciones de Joaquín Abadía Escolá, Francisco Beruete, Carlos Garaicoechea y Emilio García Ganuza, el Pleno del Consejo acordó informar favorablemente el

Proyecto de Real Decreto Ley sobre elecciones locales y ordenación de las Instituciones Forales de Navarra⁴⁰.

Así concluyó la última sesión del Consejo Foral Administrativo de Navarra, que tal era su denominación oficial. La nueva Asamblea o Parlamento Foral tendría carácter plenamente democrático al ser la elección de sus miembros por sufragio universal y ejercería funciones normativas o legislativas de las que quedaba despojada la Diputación Foral. El Consejo hasta ese momento respondía a los criterios de la mal llamada “democracia orgánica”, ya que los consejeros eran representativos de los Ayuntamientos o de las llamadas “fuerzas vivas”, como ya expusimos anteriormente. Paradójicamente, los momentos estelares del Consejo Foral se produjeron ya en plena democracia, cuando debatieron con una total libertad de criterio y llevando en cierto modo la voz de importantes sectores de la sociedad navarra, sobre asuntos constitucionales y, finalmente, sobre la reintegración foral y la democratización de instituciones navarras.

El consejero Rafael Gurrea señaló, con acierto, que podía establecerse un paralelismo entre las Cortes franquistas que dieron luz verde a la Ley para la Reforma Política, iniciando así el proceso de transición a la democracia, y el pronunciamiento sobre el proyecto de democratización negociado con el Gobierno, que permitía la entrada en un proceso “constituyente” que culminaría con la reforma integral del régimen nacido de la de 1841⁴¹.

El “milagro” de San Francisco Javier

En sesión extraordinaria celebrada el 2 de diciembre de 1978, cuando faltaban dos días para el referéndum de la Constitución

40 Véase el acta de la histórica sesión del Consejo Foral en Joaquín GORTARI UNANUA: ob. cit., t. I, p. 632-648.

41 “El texto que estamos debatiendo –afirmó Rafael Gurrea– equivale a la Ley de Reforma Política que se refrendó por los españoles el pasado mes de diciembre. Mediante esa Ley se pasó de un régimen de autoridad a otro de participación. En Navarra, estamos dando un cheque en blanco, equivalente a una ley de cambio, para que se pueda proceder al cambio de sus Instituciones Forales y a la recuperación de las facultades que tanto ha sentido y añorado. Y esto es un reconocimiento de que Navarra tiene derecho a un proceso de reintegración foral en el que decidirá por sí misma a través del Parlamento navarro que se constituya de acuerdo con lo que aquí estamos configurando. En lo que tenemos que fijarnos es si el nuevo Parlamento tiene el carácter de constituyente y si partimos, no perdiéndolo, del pilar y fundamento de nuestro régimen foral, la Ley Paccionada. Si concurren esos dos requisitos, el documento que debatimos, con que contuviera dos artículos sería suficiente. Uno, para reconocer la posibilidad de un Parlamento navarro para constituirse y darse a sí mismo una Constitución nueva del Régimen Foral. Y otro, para decir que esos poderes no nos son dados de forma gratuita sino amparados y respetados en los derechos históricos que arrancan de la Ley Paccionada”. (Joaquín GORTARI UNANUA: *Ibidem*, t. I., p. 643.) La única matización a las mesuradas palabras de Rafael Gurrea es que esa Constitución nueva del Régimen Foral, precisamente por suponer una alteración de la Ley Paccionada, sólo podía hacerse previo pacto con el Estado.

previsto para el día 4, la Diputación procedió al debate de la propuesta definitiva que había de remitirse al Gobierno, previa incorporación de los criterios del Consejo Foral, que la verdad sea dicha adolecían de falta de concreción pues había habido intervenciones contrapuestas. Se examinó artículo por artículo el proyecto y se introdujeron por unanimidad algunas modificaciones como la sustitución de “Asamblea Foral” por “Parlamento Foral” y el cambio de la palabra “acuerdo” por la de “pacto”. Sin embargo, en el artículo 5º se produjo una grave discrepancia que a punto estuvo de hacer naufragar el espíritu de consenso que había presidido la sesión. Resulta que la mayoría, con Amadeo Marco a la cabeza, no aceptaba una redacción acorde con los criterios que habían expresado los consejeros forales y defendía la fórmula del proyecto remitido por Martín Villa. La minoría abogaba por conferir al Parlamento la facultad de elaborar la propuesta sobre la distribución de funciones, la composición y la forma de elección de las instituciones forales, eliminando además que aquella hubiera de elaborarse de acuerdo con la Diputación. Los diputados Arza, Irazoqui y Visus reprocharon al vicepresidente Marco haberse apartado del criterio del Consejo Foral, lo que suponía un quebrantamiento del compromiso por él asumido en el momento de someter la propuesta a votación.

La sesión hubo de suspenderse sin acuerdo y en medio de una gran tensión. Hubo intentos aquella misma noche de tratar de convencer a Marco del error que había cometido, pero todo fue inútil. Los diputados de la minoría decidieron “filtrar” a *Diario de Navarra* lo ocurrido. Al día siguiente, 3 de diciembre, la Diputación debía cumplir la tradición de acudir a la Catedral de Pamplona para honrar al copatrono de Navarra, San Francisco Javier⁴². Cuando Amadeo Marco vio reflejado en el periódico el relato de lo ocurrido el día anterior, montó en cólera y trató de averiguar quién había sido “el traidor y el felón”. Los diputados de la minoría “confesaron” que habían sido ellos⁴³. De modo que cuando la Diputación marchó al templo catedralicio en cuerpo de comunidad, el espíritu cristiano de los diputados brillaba por su ausencia, aunque no sabían que

42 Navarra tiene dos patronos celestiales. El primero es San Fermín. El segundo San Francisco Javier, añadido en el siglo XVII después de un grave conflicto entre el cabildo de la catedral de Pamplona y los jesuitas que alcanzó a las propias instituciones navarras. Los canónigos contaban con el entusiasta apoyo del Ayuntamiento de Pamplona y se oponían a que San Francisco Javier sustituyera a San Fermín como patrón de Navarra. La Diputación del Reino había acogido con gran calor la postura jesuítica. El conflicto llegó hasta Roma que lo resolvió de forma salomónica. El 14 de abril de 1657 el papa Alejandro VII firmó un “breve” por el que se establecía definitivamente que San Fermín y San Francisco Javier fueran igualmente patronos principales del reino de Navarra y que sus fiestas fueran de precepto. (Véase Jaime DEL BURGO: *Historia general de Navarra*, ob. cit. t. II, p. 836-838.)

Marco, para poder comulgar, se había confesado con el capellán de la Corporación, es de suponer que por haberse dejado llevar por la ira. Después del tradicional banquete del día del Santo Patrón, y gracias a los buenos oficios del gobernador civil, Eduardo Ameijide, todavía formalmente “presidente” de la Diputación, se rebajó la tensión y Amadeo Marco decidió convocar a los diputados a una sesión extraordinaria para rectificar la redacción del artículo 5º así como la del número 3 del artículo 2º, este último con la finalidad de reducir el peso demográfico de Pamplona, con el siguiente texto:

Artículo segundo: punto número 3. Cada uno de los seis Distritos electorales elegirá como mínimo 5 miembros, distribuyéndose los 40 restantes entre todos los Distritos electorales, en proporción a la población de cada uno de ellas, corrigiéndose por exceso las fracciones iguales o superiores al 0,5 y por defecto las restantes. A ningún Distrito electoral podrá corresponderle más de un tercio de los 40 que se distribuyen⁴⁴.

Artículo quinto,- La Diputación Foral deberá someter a la aprobación del Parlamento Foral una propuesta de distribución de las funciones, composición y forma de elección de los órganos e instituciones forales. El texto que resulte definitivamente aprobado sobre la citada propuesta por el Parlamento Foral será negociado, en su caso, con el Gobierno por la Diputación Foral para la formalización del correspondiente Pacto.⁴⁵

El 4 de diciembre de 1978, se hizo entrega del proyecto aprobado por la Diputación al ministro Martín Villa, acompañado del siguiente oficio firmado por Amadeo Marco:

43 El secretario Joaquín Gortari fue testigo de la respuesta que le dio el diputado Arza: “El traidor y felón, será Vd., pero no nosotros, porque Vd. ha hecho lo contrario de lo que prometió en el Consejo Foral”. A lo que respondió Marco: “Mientes como un bellaco”.

44 El artículo 2, punto 3, de la propuesta del Gobierno establecía que el número de miembros del Parlamento se repartiría entre los “seis distritos electorales” (la Merindad de Pamplona se dividía en dos en proporción a la población de cada uno de ellos, corrigiéndose por exceso las fracciones iguales o superiores a 0,5 y por defecto las restantes. A ningún Distrito podrá corresponderle más de un tercio del total, repartiéndose en su caso los restantes entre los demás Distritos en proporción al número de electores”.

45 El relato, con tintes dramáticos, de este episodio, se incluye en la obra de Joaquín Gortari, tantas veces citada, (t. I., p. 652-658), en el epígrafe “El ‘milagro’ de San Francisco Javier”. El acta de la Diputación Foral de 3 de diciembre de 1978 concluye así: “Terminado el desarrollo de la sesión el Excmo Sr. Vicepresidente don Amadeo Marco, expresó su satisfacción por el acuerdo alcanzado en el tema a que dicha sesión se ha referido y propuso a todos los reunidos que, por ser la fecha de hoy la festividad de San Francisco Javier, Patrono de Navarra, se trasladasen a la Capilla del Palacio a fin de dar gracias al Señor, y de una manera especial al Patrono de Navarra, San Francisco Javier, por la asistencia espiritual que a la Corporación en general y, a sus miembros en particular, ha venido prestando en estos momentos de trascendencia histórica para Navarra”. Así lo hicieron todos los diputados. Tres días después Navarra refrendó la Constitución por amplísima mayoría.

Como respuesta a su comunicación de 28 de noviembre pasado, remito a V.E. el proyecto de Real Decreto sobre Elecciones Locales y ordenación de las Instituciones Forales de Navarra, según la redacción del mismo que ha aprobado la Diputación Foral de Navarra en sesión extraordinaria y urgente celebrada el día 3 de diciembre del corriente año, rogándole dé al mismo el curso oportuno

Formalización del nuevo pacto foral. El Real Decreto Paccionado de 26 de enero de 1979

El 18 de enero de 1979, el ministro del Interior remitió a la Diputación Foral el texto del proyecto de Real Decreto, con algunas modificaciones que no afectaban en lo sustancial. Casi todas ellas fueron aceptadas por la Diputación, en sesión celebrada el 19 de enero, aunque introdujo no obstante algunas pequeñas alteraciones.

El 22 de enero de 1979, el vicepresidente Marco remitió al ministro del Interior, Martín Villa, el siguiente oficio:

Examinado dicho Proyecto por la Diputación Foral en su sesión extraordinaria del 19 de enero corriente, lo halla conforme con sujeción estricta a la redacción que se acompaña a esta comunicación, por todo lo cual, puede procederse a su formalización como corresponda.

Faltaba tan sólo la firma del acta que reflejara el pacto alcanzado, que tuvo lugar en el Palacio de la Moncloa el día 25 de enero a la 12 de la mañana⁴⁶. En presencia del presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, por parte del Gobierno firmó el ministro del Interior, Rodolfo Martín Villa y en representación de la Diputación Foral lo hizo su vicepresidente Amadeo Marco⁴⁷. El acta refleja el carácter paccionado de la norma democratizadora:

Con el fin de formalizar, de común acuerdo, las normas sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales de Navarra, y dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 de la Ley de elecciones locales, que establece que éstas se realizarán en Navarra “conforme a lo que dispone la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, con las modificaciones que, en su caso pudieran introducirse de acuerdo con la Diputación Foral”, acuerdo con la Diputación Foral exigido también en los Reales Decretos –leyes 1 y 2/1978, de 4 de enero–, en relación con las previsiones allí establecidas.

46 Previamente surgió un nuevo escollo porque el ministro pretendía, según Joaquín Gortari, eliminar la palabra “Paccionada” de la referencia a la Ley de 16 de agosto de 1841. Sorprende esta renuencia del ministro porque en la Ley de Elecciones Locales ya se había incluido tal denominación. La firmeza de Amadeo Marco obligó a rectificar al ministro y pudo llevarse a cabo el acto de la firma sin nuevos contratiempos.

Los indicados representantes, se complacen en poner de manifiesto que las conversaciones mantenidas para llevar a cabo la finalidad expuesta han sido largas y laboriosas, dada la importancia de los temas abordados, si bien se han desarrollado en todo momento en un clima de comprensión, cordialidad y colaboración. En este marco y en plena coincidencia, los comparecientes han acordado elevar al Gobierno, para su tramitación ulterior, el Acuerdo adoptado por la Excma. Diputación Foral de Navarra sobre el Proyecto que le remitiera el Ministerio del Interior, en el convencimiento de que refleja adecuadamente los deseos y aspiraciones de ambas Administraciones para un mejor servicio de los intereses que les están encomendados.

Este Acta se formaliza con los instrumentos anejos a la misma y que en nombre de la Administración del Estado firma el Excmo. Sr. Don Rodolfo Martín Villa y por la Diputación Foral de Navarra, el Excmo. Sr. Don Amadeo Marco Ilincheta.

El documento también contiene la firma, como testigo de excepción, del presidente del Gobierno, Adolfo Suárez. Seguidamente, los tres firmantes hicieron uso de la palabra. Amadeo Marco para resaltar el carácter paccionado del futuro Real Decreto:

Hoy como ayer, Navarra pacta con el Gobierno bajo el respeto del principio básico de que toda modificación ulterior del Pacto, haya de verificarse de común acuerdo entre Navarra y el Poder Central. Se da así satisfacción al pueblo navarro, que desde la Ley Paccionada de 1841, aspiraba a establecer un organismo representativo que al igual que las Cortes tradicionales, ejerciera la potestad legislativa y fiscalizadora de la actuación de la Diputación. Se trata, pues, no de una alteración de la Ley Paccionada, sino de un 'amejoramiento' de la misma, dejando abierta la puerta para ulteriores puntualizaciones siempre por vía de Pacto.

(...)

Por encima de todo, señor Presidente, tenemos que afirmar que el alma de Navarra, que es el alma de España, con la que se siente y se sentirá siempre plenamente identificada, no se ha doblegado nunca, y si ha conocido eclipses y períodos de desaliento, ha sabido superar sus crisis, porque nunca ha abdicado de su personalidad. Navarra tiene estirpe de claro abolengo, porque siempre fue defensora de la libertad, el derecho y la justicia. Es pueblo de Cortes, de juntas y de sobrejunteros que se enfrentaban con los poderes y hacían prevalecer sus derechos y libertades. Aquí entraba el Fuero, que era, el permiso para el milagro, la facultad de hacer prodigios, el menosprecio de la mediocridad.

Luego habló el ministro del Interior, Rodolfo Martín Villa. Después de hacer referencia al vicepresidente Amadeo Marco "que ya es presidente de verdad y que lo va a ser jurídicamente a partir

de la promulgación de este Real Decreto”⁴⁸, hizo mención a la Constitución, en cuyo marco se había producido el nuevo pacto foral:

El acuerdo al que se ha llegado desde una perspectiva de claro respeto a la foralidad navarra entendiéndola como que todo se puede cambiar mientras que la fórmula del cambio suponga un acuerdo entre la Diputación y el Gobierno. Nada se puede cambiar si no se intenta el acuerdo, Pero todo cambia si el acuerdo se produce. Y por supuesto, el acuerdo se ha producido dentro del marco que nos obliga a todos, a los navarros y al resto de los españoles, que es el marco de la Constitución.

Martín Villa dedicó un elogio especial a Amadeo Marco, del que resaltó “no solo el patriotismo, sino la inteligencia y la fuerza argumental”, y destacó que habían debido actuar “en tres frentes: en conversaciones con la Diputación, en conversación con los Parlamentarios navarros y en especial con los parlamentarios del partido del Gobierno que es el partido mayoritario en Navarra”. Y concluyó con estas palabras:

Al fin hemos llegado a un acuerdo recibido con satisfacción por los sectores sociales y las fuerzas políticas y por la propia Diputación. Estos resultados pueden ser enormemente fructíferos para Navarra y son un punto de partida en el mejoramiento del fuero, así como permitirán la transferencia de nuevas competencias a la Diputación que hoy las tiene delegadas. El Gobierno entiende que ha promovido una solución histórica por la que desde luego se nos juzgará y tiene plena conciencia de ello. Pensemos que es la primera renovación profunda que se hace del fuero navarro en 150 años.

Cerró el acto el presidente Adolfo Suárez:

Asisto a este acto testimonialmente pero aprovecho para expresar mi satisfacción porque el texto firmado mejora el sistema institucional navarro de forma que respeta profundamente su tradición histórica, responde a las exigencias de modernización de sus instituciones y todo ello, en el profundo y solidario respeto de siempre a la indisoluble unidad de España.

Parece por tanto obligado decir esto y testimoniar también mi esperanza y seguridad de que el futuro de Navarra y de sus instituciones es

48 Comenta Joaquín Gortari que desde el punto de vista jurídico entendía que “tanto la renuncia como la presidencia efectiva operaban respecto a la nueva Diputación electa. Pero no quise manifestarlo así a Amadeo Marco y dejé que los asesores elaboraran su informe, no sin transmitirles la ilusión personal de Marco de asumir inmediatamente el título de presidente. El informe, obviamente, fue lo suficientemente ambiguo para que en la sesión de la Diputación del 16 de febrero de 1979 se acordase declarar para conocimiento general que “el Excmo. Sr. Don Amadeo Marco Ilincheta ostentará desde este momento y a todos los efectos el título de Presidente de la Excmo. Diputación Foral de Navarra”. (Joaquín GORTARI UNANUA: ob. cit. t. I., p. 680.)

esplendoroso en el marco de la Constitución que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. Vaya por ello mi gratitud en nombre del Gobierno, y mi felicitación a los hombres de la Diputación Foral de Navarra, con mi profundo respeto a este gran pueblo de España que es Navarra y la seguridad absoluta de que transmitiré a Su Majestad el Rey las palabras del presidente de la Diputación de Navarra y la seguridad también de que pueden ustedes contar con la total entrega de su Majestad el Rey en bien de ese gran pueblo de España que es Navarra.

El Gobierno, en sesión celebrada el mismo 26 de enero de 1978 aprobó el Real Decreto, que al día siguiente se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*⁴⁹.

El 20 de febrero de 1978, el rey Don Juan Carlos recibió en el Palacio de la Zarzuela a la Diputación Foral Amadeo Marco volvió a insistir ante el monarca en el carácter paccionado del Fuero sin olvidar una referencia a la Constitución:

Navarra tiene su historia, su tradición y sus fundamentos jurídicos, en los que se apoya su régimen foral, cuyo amparo y respeto ha sido reconocido en la Constitución española, y Navarra pretende que la actualización permanente y constante de su régimen foral, hasta su completo perfeccionamiento, siga, como ha sucedido hasta ahora, la vía del pacto con el Gobierno, fruto de un mutuo entendimiento que esperamos siempre con el apoyo de Vuestra Majestad, ha de cristalizar en lo que de Navarra es privativo. Y terminó con las palabras que salen del corazón. ¡Viva España! ¡Viva Navarra! ¡Viva el Rey!

El rey contestó al vicepresidente Marco expresando su satisfacción y concluyó con estas palabras:

Podéis estar seguros de contar con mi aprecio en todo momento y desde luego Navarra tendrá mi apoyo en todo lo que suponga mejoramiento de sus tradicionales Fueros, dentro del marco de la Constitución y de la indisoluble unidad de España⁵⁰.

El contenido del primer “mejoramiento”

La novedad más importante, desde el punto de vista institucional, del nuevo pacto foral era la sustitución del antiguo Consejo Foral corporativo por una asamblea democrática –el Parlamento Foral– elegido por sufragio universal, directo y secreto, el mismo día de las elecciones para concejales, en urna distinta a la

49. Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las Instituciones Forales de Navarra, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 24, de 27 de enero de 1979, p. 2100-2101.

50 *Diario de Navarra*, 21 de febrero de 1979.

utilizada para la votación de éstos. Tendría 70 miembros, elegidos a través de las Merindades históricas (Pamplona, Tudela, Estella, Olite y Sangüesa), si bien la de Pamplona quedaba escindida en dos distritos: Pamplona-ciudad y resto de la Merindad.

A cada distrito electoral se le atribuía un mínimo de cinco parlamentarios, distribuyéndose los 40 restantes entre todos ellos en proporción a la población de residentes, corrigiéndose por exceso las fracciones iguales o superiores al 0,5 por ciento, y por defecto las restantes. A ningún distrito electoral podría corresponderle más de un tercio de los cuarenta a distribuir.

Las elecciones al Parlamento Foral serían convocadas por el Gobierno, coincidiendo con las elecciones municipales, cuyo régimen de inelegibilidades e incompatibilidades sería de aplicación a los parlamentarios forales.

En cuanto a sus funciones, además de las referentes –“a la incorporación o, en su caso, separación de Navarra de otras instituciones territoriales”– en su condición de “órgano foral competente”, el Parlamento Foral asumiría las que hasta ese momento ejercía el Consejo Foral. Sin embargo, las competencias del Parlamento eran notoriamente superiores a las que tenía dicho organismo consultivo, salvo en materia de administración municipal. Y así, en su artículo 3,2, se especificaba que la Diputación Foral quedaba obligada a someter a la aprobación del Parlamento Foral los siguientes asuntos:

- Uno. Las cuestiones que afecten a la integridad, garantía y desarrollo del régimen foral.
- Dos. Los presupuestos y la rendición anual de cuentas.
- Tres. La emisión de deuda y de empréstitos, así como la constitución de garantías o avales.
- Cuatro. Las normas relativas al sistema fiscal de Navarra.
- Cinco. Los planes de fomento de interés general para Navarra.
- Seis. Los pactos y convenios que hayan de formalizarse por la Diputación Foral con el Estado o con cualquiera de sus organismos autónomos.
- Siete. Cualesquiera otras actuaciones de rango normativo respecto a competencias propias de la Diputación Foral y que no sean las estrictamente reglamentarias en desarrollo de aquéllas.

El funcionamiento del Parlamento también era abordado en el nuevo pacto foral. Lo haría en pleno y en comisiones. Una de ellas era la Cámara de Asuntos Municipales, donde no habría ninguna representación directa de los Ayuntamientos como había pretendido la Diputación en el curso de las negociaciones. El presidente del

Parlamento sería uno de sus miembros elegido por mayoría absoluta en primera votación y por mayoría simple en segunda.

El Parlamento Foral, a pesar de su denominación, no era en rigor una cámara legislativa ni el régimen foral se transformaba todavía, desde el punto de vista institucional, en un sistema parlamentario. No se olvide que en aquellos momentos el régimen foral no era formalmente una autonomía política y se incardinaba por ello en el ámbito del régimen local⁵¹. El Parlamento Foral no participaba en la designación de la Diputación Foral ni podía presentar contra ella mociones de censura pues los diputados forales eran elegidos por sufragio universal. Tampoco tenía la facultad de ejercer la iniciativa legislativa, función esencial de todo Parlamento, pues habría de limitarse a aprobar o rechazar las propuestas que la Diputación le remitiese en aquellas materias en que debía necesariamente obtener su previa aprobación para que aquéllas entraran en vigor. No obstante, habría que entender que la Cámara podría introducir modificaciones por vía de enmienda.

Pese a tales limitaciones, la importancia del Parlamento Foral en el devenir del régimen foral era incuestionable. En primer lugar, porque se trataba de una asamblea democrática, representativa del pueblo navarro, con vocación de convertirse o funcionar al menos como un auténtico Parlamento, por encima de sus limitaciones legales. En segundo lugar, porque el debate político sobre el futuro institucional de Navarra tendría en el Parlamento un cauce libre y democrático de expresión. Y finalmente –como veremos más adelante– el Parlamento iba a tener una función decisiva en la definitiva configuración del marco institucional de Navarra, prevista en el nuevo Pacto foral.

Recordemos cómo en el proceso negociador del Real Decreto paccionado, la Diputación Foral entendía que debía respetarse su posición preeminente desde el punto de vista institucional, por cuanto no se sentía legitimada para alterar lo dispuesto en la Ley Paccionada de 1841. De ahí que la disposición pactada con el Gobierno mantenga inalteradas las funciones de la Diputación,

⁵¹ Las instituciones forales vascas se encuentran incardinadas en el régimen local. No obstante, a las normas fiscales aprobadas por las Juntas Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya se les ha reconocido naturaleza legislativa de forma que ya no son recurribles ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa sino ante el Tribunal Constitucional, en virtud de una ley de 2010 (Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero), que modifica las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial para atribuir al referido Tribunal el conocimiento de los recursos interpuestos y de las cuestiones suscitadas con carácter prejudicial por los órganos jurisdiccionales contra las normas forales fiscales de los Territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya dictadas en el ejercicio de sus competencias para mantener, establecer y regular el régimen tributario de cada Territorio Histórico. He aquí otra manifestación de la virtualidad actualizadora de la foralidad amparada y respetada por la Constitución en virtud de su disposición adicional primera.

aunque determinados acuerdos debían someterse a la aprobación del Parlamento, sin cuyo requisito no podrían entrar en vigor. Es evidente que la Diputación no se convertía en un gobierno parlamentario, elegido por el Parlamento y responsable ante él. Seguía siendo una Corporación, aunque fuera un gobierno *de facto* integrado por siete diputados cuyo mandato tenía su origen en la elección popular.

A fin de evitar que se produjeran dos elecciones separadas, una de parlamentarios y la otra de diputados forales, el Real Decreto paccionado determinaba que fueran elegidos diputados el primero o primeros de la lista o listas que en cada una de las Merindades hubiera obtenido el mayor número de votos en las elecciones al Parlamento Foral.

En lo relativo a la presidencia de la Diputación, pese a que la voluntad de la Corporación negociadora era no producir ninguna alteración de la Ley Paccionada de 1841, se introdujo una modificación sustancial, pues el presidente sería elegido por la Diputación Foral de entre sus miembros, por mayoría absoluta en primera votación y por mayoría simple en segunda. La justificación de este cambio, inobjetable, se formuló en la exposición de motivos del Real Decreto en la que se deja constancia de la “renuncia” por parte del Estado a la presidencia de la Diputación, que venía ostentado, de derecho aunque no de hecho, el gobernador civil, “fórmula que en la actualidad carece totalmente de sentido”.

En cuanto a sus funciones, el Real Decreto establecía que “la Diputación Foral representa a Navarra y ejerce todas las funciones que le corresponden según su Régimen Foral”. Asimismo, se determinaba que ejercería también “las funciones y competencias que puedan corresponder a las otras Diputaciones Provinciales”, algo que ya se contemplaba en la Ley Paccionada.

Sin duda, otra de las novedades más sobresalientes del Real Decreto fue la “restauración” de la Cámara de Comptos, como institución fiscalizadora de las cuentas de la Diputación con carácter previo a su aprobación por el Parlamento Foral. Hemos entrecomillado la palabra “restauración”, aunque en el Real Decreto no se utiliza tal expresión, entre otras razones porque la Cámara de Comptos administraba y fiscalizaba las cuentas de la Corona –no de la Diputación del Reino–, se ocupaba de la defensa del patrimonio real y ejercía funciones judiciales en materia financiera. En cualquier caso, la Cámara de Comptos se configura, en el marco de la actualización reintegradora del régimen foral, como un órgano del Parlamento.

Ya hemos expuesto anteriormente cómo el Real Decreto paccionado abría la puerta a un proceso en cierto modo “constituyente”, por cuanto la regulación de las instituciones forales no era definitiva. No se olvide que esta fórmula fue una transacción para satisfacer las aspiraciones del Consejo Parlamentario de Navarra y de la mayoría de las fuerzas políticas extraparlamentarias que pretendían instaurar un régimen parlamentario, con un presidente de la Diputación Foral elegido por el Parlamento y responsable ante él, que a su vez designaría a los miembros de su gobierno. El artículo 5º del Real Decreto, al que nos referimos con detalle anteriormente, fue una solución de compromiso. La futura Diputación democrática quedaba obligada a someter a la aprobación del Parlamento una propuesta para la definitiva democratización de las instituciones forales, antes de su negociación con el Estado “para pactar el correspondiente acuerdo”.

Obsérvese que esta previsión se refería exclusivamente a los aspectos institucionales del régimen foral, pero no a los aspectos competenciales sobre los que nada se decía en el articulado del Real Decreto. Sin embargo, en la exposición de motivos se hacía un anuncio de gran trascendencia:

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.

Esta expresa referencia a un “amejoramiento” fuera del marco de un estatuto de autonomía despejaba cualquier duda sobre la inaplicación a Navarra del párrafo segundo de la disposición adicional. La institucionalización y el mejoramiento competencial no tenían por qué ser objeto de una única disposición y menos hacerse en el marco de un Estatuto de autonomía. Conviene recordar que sólo la serie de obstáculos de quienes en el fondo recelaban de la democratización, impidió que las negociaciones concluyeran en el otoño 1978. De haber sido así, el pacto alcanzado se hubiera formalizado antes de la entrada en vigor de la Constitución. Más aún, en el Real Decreto no hay ninguna referencia expresa a la disposición adicional como norma de cabecera de la reforma democratizadora del régimen foral. En la exposición de motivos no se invoca dicha disposición sino tan sólo se deja constancia de que el encaje jurídico del nuevo pacto foral se encuentra en los Reales Decretos Leyes de 4 de enero de 1978 y

en la Ley de Elecciones Locales. A pesar de ello, es evidente que ambas partes quisieron dejar claro, de forma indirecta, el auténtico alcance de la disposición adicional al considerar que el contenido del Real Decreto constituía un “*amejoramiento* o actualización del régimen foral”.

Algunos juristas pusieron en cuestión la constitucionalidad del Real Decreto Paccionado. La principal objeción era que la incorporación del pacto al ordenamiento jurídico se había hecho mediante una norma de carácter reglamentario emanada del Gobierno. Y un Real Decreto no era el instrumento adecuado para introducir modificaciones de tanto calado como la creación de un Parlamento, la “renuncia” a la presidencia de la Diputación por parte del Estado, la regulación del régimen electoral y la nueva delimitación de las funciones de las instituciones forales⁵².

Pero no cabe desconocer que uno de los principios esenciales del régimen foral es su naturaleza paccionada. Lo determinante es el pacto entre el Estado y Navarra. No hay duda de que sólo la ley deroga la ley y, en tal sentido, la tacha de inconstitucionalidad podía tener cierto fundamento. Pero había argumentos para sostener que el Real Decreto no modificaba la Ley Paccionada, pues no se alteraba ni la composición ni las funciones de la Diputación, y aunque aquélla establecía que su elección se llevara a cabo por las reglas generales aplicables a las demás provincias, no podía obviarse que la Ley de Elecciones Locales facultaba al Gobierno para convenir con la Diputación el modo de su elección. En cuanto a la creación del Parlamento se trataba, en realidad, de un cambio de denominación del antiguo Consejo Foral, cuya democratización no precisaba de ninguna ley. Este argumento no era el más sólido, pues quedaba sin efecto el carácter corporativo y municipalista de la institución según la regulación del Convenio de 1925 con el ministro Calvo Sotelo, que se había aprobado por una norma de rango legal. Ahora bien, tampoco podía desconocerse que en los Reales Decretos-Leyes de 4 de enero de 1978 se había facultado al Gobierno para convenir con la Diputación Foral la determinación del “órgano foral competente” para acordar el sometimiento a

52 El profesor Martínez Muñiz sostiene que el Real Decreto Paccionado es un reglamento nulo, pues las normas que lo habilitaban no implicaban una “deslegalización” de la materia a regular, que no podía ser sustraída a la aprobación mediante ley de las Cortes Generales. (José Luis MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ: *Provincia-Entidad local y Comunidades Autónomas*, en Revista de Estudios de la Administración Local, núm. 209, 1981). Por su parte, el profesor Loperena sostiene que “formalmente no cabe duda de que este Decreto no respetó los principios básicos de producción normativa”, si bien añade que “a pesar de la crítica sin paliativos que desde una perspectiva jurídica merece este Real Decreto, lo cierto es que en los procesos constituyentes no rupturistas suelen darse este tipo de disfuncionalidades”. (Demetrio LOPERENA ROTA: *Democratización de las instituciones forales*, en la obra colectiva *Derecho Foral Público de Navarra*, dirigida por Sebastián Martín Retortillo, Pamplona, 1992, p. 146.)

referéndum de la posible incorporación o no de Navarra al Consejo General Vasco. Luego esa determinación podía llevar aparejada la democratización del Consejo y su conversión en un Parlamento elegido por sufragio universal.

El reconocimiento de la naturaleza paccionada del régimen foral de Navarra (1977-1982)

Antes de acabar este capítulo sobre la “Constitución más foral” en relación con Navarra, procede hacer una referencia, siquiera somera, a un hecho que a nuestro juicio suele pasar inadvertido. Se trata de las disposiciones legislativas aprobadas por las Cortes españolas en la legislatura constituyente que en ningún momento pusieron en cuestión el carácter paccionado del régimen foral⁵³. Fue la primera vez desde la Constitución de 1812 en que las Cortes españolas asumieron con normalidad la bilateralidad de Fuero navarro.

El bautismo de fuego de la foralidad en el nuevo régimen democrático fue la Ley de medidas urgentes de reforma fiscal de 14 de noviembre de 1977, a los pocos meses del comienzo de la legislatura constituyente⁵⁴. La disposición final segunda preveía que “para la aplicación de los impuestos de la presente Ley en Navarra se estará a lo dispuesto en el vigente Convenio Económico respecto a la armonización de los regímenes fiscales común y foral”. Durante la tramitación parlamentaria, se incluyó un segundo párrafo en el

53 En algunos estudios históricos y jurídicos que han abordado el proceso constituyente y la democratización de las instituciones navarras se suele minimizar e, incluso, ocultar la ingente labor política desarrollada por los parlamentarios de la UCD de Navarra que consiguieron que el carácter paccionado del régimen foral no sólo no fuera puesto en cuestión sino que brilló con luz propia en el ordenamiento jurídico preconstitucional y preparó el camino para el Amejoramiento del Fuero de 1982. Es el caso, por ejemplo, de Angel PASCUAL COOMIS: *La democratización de las instituciones forales*, en la obra colectiva *Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la transición en Navarra* (1975.1983), Pamplona, 1999, p. 331-410. Por el contrario, en la misma obra colectiva que acabamos de citar de Alvaro BARAIBAR ETXEBERRIA y Juan María SANCHEZ-PRIETO: *Las ideas-fuerza de la transición*, (p. 167-265), se reconoce la labor de la UCD de Navarra: “Es innegable que el programa foral de UCD, de la ley a la ley, representó en el momento de su formulación una notable contribución a la democratización del discurso navarrista, y que ayudó de un modo fundamental –desde una óptica particular pero legítima– a desbloquear el proceso de la transición en Navarra. Todo ello supuso un punto de ruptura con el foralismo tradicionalista digno de resaltar” (p. 209).

54 La Ley 50/1977, de 14 de noviembre, de medidas urgentes de reforma fiscal, estableció un impuesto excepcional y transitorio sobre el patrimonio neto de las personas físicas y otro también excepcional y transitorio sobre las rentas del trabajo personal, modificó la imposición sobre el lujo e introdujo diversas medidas tributarias (fomento fiscal al empleo, regularización voluntaria de la situación fiscal, elusión fiscal al empleo, regularización voluntaria de la situación fiscal, elusión fiscal mediante sociedades, delito fiscal y secreto bancario)

que se ordenaba que “la armonización prevista en el citado Convenio deberá ser realizada, en el plazo de dos meses, a contar desde la publicación de la Ley”. Aunque la Diputación rechazó que el acuerdo tuviera que llevarse a cabo en un plazo predeterminado para su conclusión, lo cierto es que tras las oportunas negociaciones se llegó a un total acuerdo el 28 de febrero de 1978. Acuerdo cuya incorporación al ordenamiento jurídico español se efectuó mediante el Real Decreto 839/1978, de 30 de marzo, de armonización de los regímenes fiscales común y foral en lo relativo a medidas urgentes.

También en materia fiscal, con motivo de la promulgación de las Leyes 44/1978, de 8 de septiembre y 61/1978, de 27 de diciembre, aprobatorias del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades, de aplicación en el régimen común, se abrió una nueva ronda de conversaciones para la adecuada exacción de tales impuestos y evitar conflictos de doble imposición, que condujeron a la elaboración paccionada del Real Decreto 2655/1979, de 19 de octubre. Fue en este “miniconvenio” en el que se procedió, de común acuerdo por ambas partes, a denunciar la vigencia del Convenio de 1969. A pesar de que se iniciaron las conversaciones, éstas no fructificarían hasta el 31 de diciembre de 1990. El nuevo Convenio, una vez acordado y refrendado por el Parlamento de Navarra, se sometió a la ratificación del Congreso y del Senado. En ambas Cámaras su refrendo fue por unanimidad, promulgándose mediante la Ley 28/1990, de 26 de diciembre⁵⁵.

Antes del referéndum constitucional de 6 de diciembre de 1978 y después del reconocimiento del carácter paccionado del régimen foral contenido en los Reales Decretos-Leyes 1 y 2 de 4 de enero (Consejo General Vasco) y de la Ley 39/1978, de 17 de julio, volvió a reconocerse la singularidad de la Diputación Foral de Navarra, que a pesar de ser una institución inserta en el ámbito local no sólo ejercía potestades de naturaleza legislativa en materia fiscal y municipal, sino también en el ámbito del Derecho civil. El caso es que el Gobierno promulgó un Real Decreto-Ley el 16 de noviembre de 1978 que rebajó la mayoría de edad establecida en el Código Civil, con el fin de que en el referéndum de ratificación de la Constitución pudieran votar todos los españoles mayores de dieciocho años. Esta modificación del Código Civil afectaba a la Compilación de Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo de 1973, donde

⁵⁵ *Boletín Oficial del Estado*, núm. 310, de 27 de diciembre de 1990.

la mayoría de edad estaba fijada en 21 años. Consciente de ello, el Gobierno introdujo una disposición de salvaguarda del régimen de Navarra. Se establecía que “para modificar la compilación del Derecho Civil Especial de Navarra o Fuero Nuevo de Navarra en el ámbito que le es propio, se procederá conforme a lo dispuesto en la disposición final primera de la Ley uno/mil novecientos setenta y tres, de uno de marzo⁵⁶”. En consecuencia, se llevaron conversaciones con la Diputación Foral. El convenio alcanzado para modificar la Ley 50 del Fuero Nuevo se incorporó al ordenamiento jurídico mediante el Real Decreto-Ley 38/1978, de 5 de noviembre, “por el que, de acuerdo con la excelentísima Diputación Foral de Navarra, se modifica la Ley 50 de la Compilación de Derecho Privado Foral de Navarra”⁵⁷.

Tras la entrada en vigor de la Constitución y antes de la promulgación del Amejoramiento del Fuero de 1982 se produjeron otras disposiciones de la mayor trascendencia.

El reconocimiento de la singularidad de Navarra se plasmó en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Se trataba de una de las primeras leyes dictadas en desarrollo de la Constitución. En ella se establece que los órganos ejecutivos y las asambleas de las comunidades autónomas están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley (art. 161,1, a) y para promover conflictos de competencia con el Estado y con otras comunidades (art. 161, 1, c). El proyecto de ley remitido por el Gobierno no hacía ninguna referencia a Navarra.

56 La disposición final primera de la Compilación o Fuero Nuevo establecía: “Para cualquier modificación o alteración de la vigencia total o parcial de esta Compilación, será necesario nuevo Convenio previo con la Diputación Foral, al efecto de su ulterior formalización”. La urgencia impidió dar cumplimiento a la disposición final segunda que preveía que para cualquier modificación “será necesario el informe de la Comisión Compiladora”, integrada por juristas designados por la propia Diputación.

57 Javier Nagore, coordinador de la Comisión Compiladora que elaboró el Fuero Nuevo, puso en duda la legalidad del voto de los ciudadanos navarros menores de 21 y mayores de 18 años en el referéndum del 6 de diciembre. “Así pues, en el referéndum constitucional (6 de diciembre 1978), el voto de los navarros mayores de dieciocho años se llevó a cabo un día después de la modificación de la ley 50; antes, de que el Real Decreto de referencia se publicara en el Boletín Oficial del Estado”. Esto le lleva a preguntarse: “¿Fue válido ese voto?”. Sin embargo, la premisa de la que parte Nagore era errónea porque el Real Decreto-Ley disponía su entrada en vigor “el mismo día de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*”, y esta se produjo el día 6 de diciembre, en el BOE núm. 291, de 6 de diciembre, p. 27588 a 27588. (Véase Javier NAGORE YARNOZ: *Francisco Sancho Rebullida y el Fuero Nuevo de Navarra*, Revista Jurídica de Navarra, núm. 15, Enero-Junio, 1993, p. 230.)

A iniciativa de los diputados de UCD de Navarra, Javier Mocosó del Prado, Pedro Pegenaute y José María San Juan⁵⁸, se presentó una enmienda para incorporar una disposición adicional en cuya virtud “a todos los efectos previstos en esta Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, los territorios históricos de foralidad vigente serán equiparados a las Comunidades Autónomas”. En su motivación, los enmendantes alegaban que el proyecto de ley excluía a Navarra “que no es una Comunidad Autónoma según la Constitución, sino una Comunidad Autónoma Foral cuyo régimen ampara y respeta la Constitución, tal y como recoge en su Disposición adicional primera”. Por lo tanto –concluían–, Navarra debe estar considerada como entidad foral legitimada a todos los efectos previstos para las Comunidades Autónomas⁵⁹. La enmienda no fue aceptada por la ponencia, pero sí en el trámite de la Comisión Constitucional con el voto en contra del Partido Socialista, que objetó su redacción aunque su portavoz Peces Barba ofreció pactar una enmienda transaccional antes de su discusión en el pleno de la Cámara. Parecía que no iba a llegarse a acuerdo, pero la intervención conciliadora del diputado Oscar Alzaga permitió la aprobación de una disposición transitoria en la sesión de 23 de julio de 1979⁶⁰. Texto que aún sería objeto en el Senado de una nueva modificación merced a una enmienda del senador de UCD de Navarra, José Gabriel Sarasa, que fue aceptada por la ponencia de la Comisión Constitucional sin necesidad de que se produjera debate sobre el texto aprobado ni en Comisión ni en Pleno.

El texto de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica del Tribunal Constitución quedó finalmente redactado así:

En el caso de Navarra, y salvo que, de conformidad con lo dispuesto en la transitoria cuarta de la Constitución, decidiere su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico que le sustituya, la

58 Habían sido elegidos en las elecciones generales celebradas el 1 de marzo de 1979, donde la UCD de Navarra obtuvo una nueva victoria electoral con tres diputados y tres senadores, es decir, seis de los nueve parlamentarios asignados a Navarra.

59 *TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Trabajos Parlamentarios*, Madrid, 1980, p. 35.

60 El texto de la enmienda transaccional inicialmente propuesta decía así: “En el caso de Navarra, y salvo que, de conformidad con lo dispuesto en la transitoria cuarta de la Constitución, decidiere su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico que le sustituya, la legitimación para suscitar los conflictos previstos en el artículo 2º, 1, c) de esta ley se entenderá conferida a la Diputación y Parlamento Foral de Navarra”. Esta redacción no satisfacía a los representantes navarros porque excluía la posibilidad de interponer recursos de inconstitucionalidad contra las leyes y disposiciones generales.

legitimación para suscitar los conflictos previstos en el artículo 2º, 1, c) y para promover el recurso de inconstitucionalidad que el artículo 32 confiere a los órganos de las Comunidades Autónomas se entenderá conferida a la Diputación Foral y al Parlamento Foral de Navarra.

Es esta otra disposición de especial relevancia para interpretar la disposición adicional primera de la Constitución en relación con Navarra. Sin necesidad de llevar a cabo ningún estatuto de autonomía, Navarra quedaba equiparada a las comunidades autónomas a efectos del planteamiento de conflictos de competencia o de promover recursos de inconstitucionalidad.

Otra norma de no menor importancia que la anterior supuso un nuevo espaldarazo al estatus singular de Navarra. Nos referimos a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Su finalidad era desarrollar lo dispuesto en el Título VIII de la Constitución sobre esta materia. Fue otra oportuna enmienda del senador de UCD de Navarra, José Gabriel Sarasa, que fue aprobada, la que expresó que dicha Ley no era de aplicación a Navarra:

En virtud de su régimen foral, la actividad financiera y tributaria de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico. En el mismo, se determinarán las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado, así como los criterios de armonización de su régimen tributario con el régimen general del Estado⁶¹.

61 Este precepto de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas ha sido actualizado por Disposición adicional segunda redactada por el apartado seis del artículo primero de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (Boletín Oficial del Estado de 13 de junio de 2015). Así dice la nueva redacción: “Al amparo de lo que establece la disposición adicional primera de la Constitución, la actividad financiera y tributaria de Navarra, en virtud de su régimen foral, se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico, y, en particular, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra. En el mismo se determinarán las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado, así como los criterios de armonización de su régimen tributario con el régimen general del Estado”. La razón de ser de esta reforma legislativa obedece a la voluntad del Estado y de la Comunidad Foral de Navarra de superar el conflicto provocado por las sentencias del Tribunal Constitucional 208/2012, de 14 de noviembre (Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre, para la creación de un impuesto sobre grandes establecimientos comerciales y 110/2014, de 26 de junio de 2014 de julio de 2014 (Ley Foral 24/2012, de 26 de diciembre, reguladora del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica), que interpretaron –por primera vez desde 1980–, que en el caso de que Navarra procediera a la creación de nuevos tributos distintos de los regulados en el Convenio Económico le son de aplicación los límites establecidos en la LOFCA para las Comunidades Autónomas de régimen común. De ahí la invocación en el texto actualizado a la disposición adicional primera de la Constitución y a la Ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que en su artículo 45 dispone que “la actividad económica y financiera se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico”. Es en el Mejoramiento y en el Convenio donde se establecen los límites a la potestad legislativa de Navarra en materia tributaria, tanto respecto a los impuestos armonizados o convenidos como a los de nueva creación, límites que son los únicos que ha de respetar la Comunidad Foral.

A la vista de lo expuesto, procede destacar cómo en el bloque de la constitucionalidad, en el que se integran los Estatutos de autonomía y las leyes orgánicas de desarrollo del título VIII de la Constitución, se reconocía la singularidad foral de Navarra antes incluso de que se produjera el Amejoramiento del Fuero (1982).
