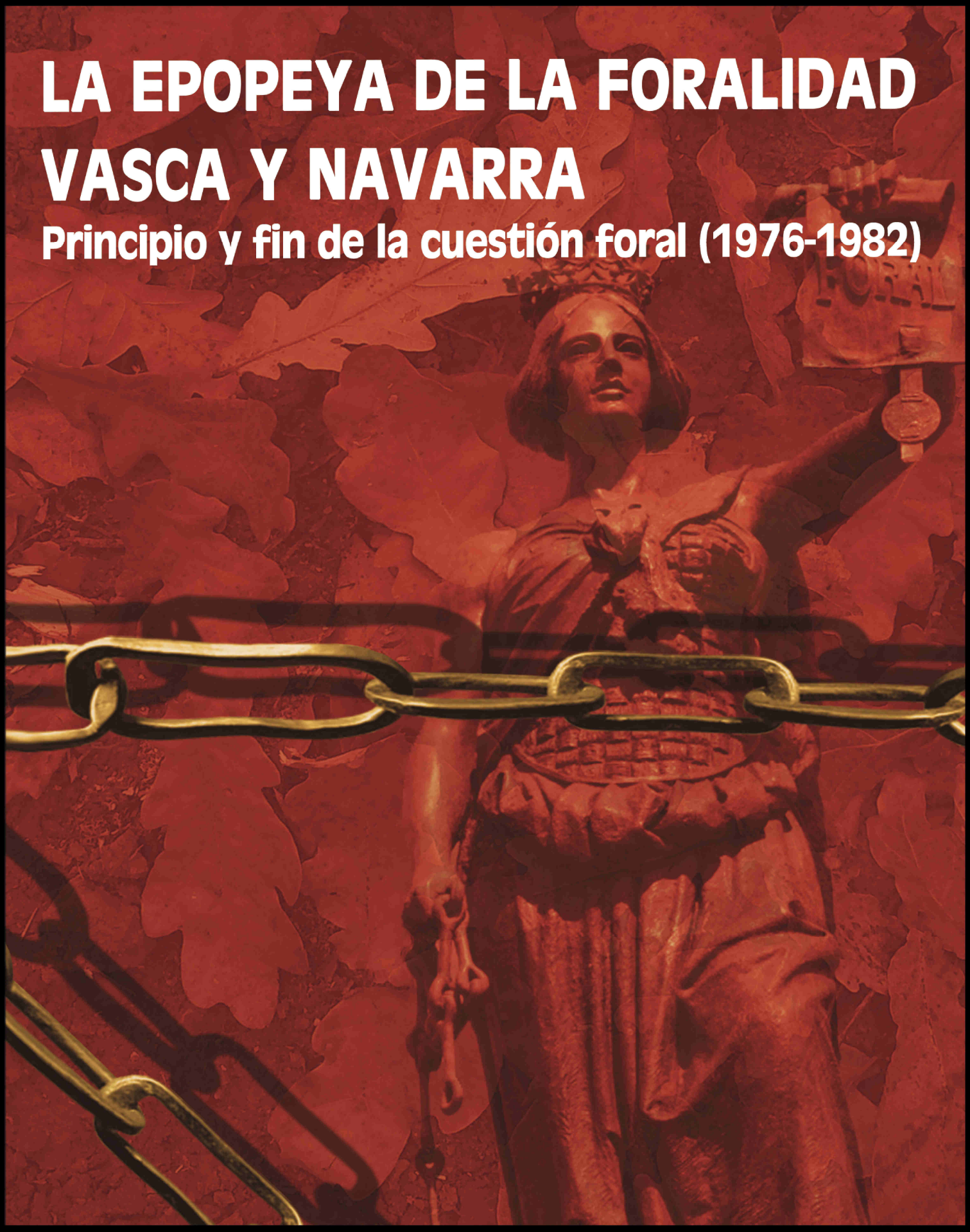
LA EPOPEYA DE LA FORALIDAD VASCA Y NAVARRA

Principio y fin de la cuestión foral (1976-1982)



JAIME IGNACIO del BURGO

©Fundación Popular de Estudios Vascos, 2015

Diseño portada: Piru Velasco

Maquetación e Impresión: Imprenta Santamaría S.L.

Colabora: EUSKO JAURLARITZA GOBIERNO VASCO BFA DFB Bizkaiko Foru Aldundia Diputación Foral de Bizkaia

ISBN: 978-84-945037-0-2

Depósito legal: BI-28-2016

Impreso en España

Jaime Ignacio del Burgo

Académico Correspondiente de la Reales Academia de la Historia, de Ciencias Morales y Políticas, y de Jurisprudencia y Legislación

LA EPOPEYA DE LA FORALIDAD VASCA Y NAVARRA

Principio y fin de la cuestión foral

(1975-1978-1979-1982)

SEGUNDA PARTE

2015

ÍNDICE

LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA *11*

LA CONSTITUCIÓN DE LA LIBERTAD Y LA CONCORDIA *33*

Las Cortes constituyentes *33*

El consenso como método de elaboración de la Constitución *40*

Las grandes cuestiones nacionales resueltas por consenso *41*

El dilema Monarquía-República *41*

La soberanía, la unidad nacional y la cuestión de las nacionalidades *42*

Los símbolos nacionales *45*

La pluralidad lingüística *45*

El papel de las Fuerzas Armadas *46*

La confesionalidad del Estado *47*

La libertad de enseñanza *47*

El modelo socio-económico *48*

La Constitución de la libertad y de la concordia. *50*

EL CONTENCIOSO NAVARRA-EUSKADI *55*

La Asamblea de Parlamentarios Vascos *56*

El fuerismo reformista y democrático *57*

UCD de Navarra no acude a Guernica *60*

La Diputación Foral de Navarra pide la restauración de las Cortes *61*

La "Marcha de la libertad" *62*

El proyecto socialista de régimen transitorio preautonómico del País Vasco *64*

Conversaciones entre el PSOE vasco y la UCD navarra *65*

El proyecto del PNV 67

El proyecto de la Asamblea de Parlamentarios Vascos 69

La contraofensiva de la UCD de Navarra 73

El referéndum de la discordia 82

Fracaso e irrelevancia política de la Diputación Foral de Navarra 83

La hora de los centristas navarros 86

Creación del Consejo Parlamentario de Navarra 90

Los centristas navarros se mantienen irreductibles 91

Amenaza de ruptura 98

La marcha atrás del Gobierno 102

Reconocimiento del derecho a decir: los Reales Decretos-leyes de 4 de enero de 1978 105

LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA DE LA CONSTITUCIÓN 117

Una negociación a dos bandas (UCD frente a PNV-PSOE) 117

El acuerdo de la discordia 121

Crisis del centrismo navarro 127

La visión de Miguel Herrero de Miñón, Carlos Garaicoechea y Javier Arzallus 133

Herrero de Miñón 133

Garaicoechea 135

Arzallus 143

Intentos de reforma en el Senado de la transitoria cuarta 146

LOS DERECHOS HISTÓRICOS 157

La enmienda foral de la Minoría Vasca 157

La foralidad en el Congreso 167

Prosigue la farsa nacionalista 180

La enmienda del Consejo Foral de Navarra 189

La foralidad en el Senado ***199***

Enmiendas de los senadores de UCD y PNV ***199***

Debate en la Comisión Constitucional ***203***

El debate en el pleno del Senado ***212***

La disposición derogatoria ***228***

LA CONSTITUCIÓN MÁS FORAL ***233***

El último debate ***233***

La campaña del referéndum ***242***

Navarra ***242***

País Vasco ***257***

Los resultados del referéndum de la Constitución en Navarra y el País Vasco ***260***

LA DEMOCRATIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FORALES DE NAVARRA ***263***

El anteproyecto del Consejo Parlamentario ***263***

Negociaciones de la Diputación Foral ***273***

La fórmula de Rodolfo Martín Villa: hacia un proceso constituyente ***280***

Una filtración interesada ***283***

La honrosa capitulación de Amadeo Marco ***286***

El acuerdo democratizador ***288***

El "milagro" de San Francisco Javier ***292***

Formalización del nuevo pacto foral. El Real Decreto Paccionado de 26 de enero de 1979 ***294***

El contenido del primer "amejoramiento" ***298***

El reconocimiento de la naturaleza paccionada del régimen foral de Navarra (1977-1982) ***304***

EL FIN DE LA CUESTION FORAL EN EL PAÍS VASCO: EL ESTATUTO DE 1979 ***309***

La opción autonomista ***309***

El proyecto de Estatuto vasco ***310***

Tramitación parlamentaria ***319***

Reacciones al acuerdo de la Moncloa ***330***

En el País Vasco ***330***

En Navarra ***330***

La izquierda aberzale ***338***

La incidencia del terrorismo de ETA ***341***

El pueblo vasco refrenda el Estatuto ***343***

La ratificación del Estatuto en las Cortes Generales. De nuevo la cuestión navarra ***346***

Punto final de la cuestión foral vasca ***360***

Después de la batalla ***366***

EL FIN DE LA CUESTION FORAL EN NAVARRA: EL AMEJORAMIENTO DEL FUERO ***371***

Las primeras elecciones forales democráticas ***371***

El resultado de las elecciones: 37/33 ***380***

Constitución de la Diputación Foral y del Parlamento Foral ***382***

Hacia el Amejoramiento: los primeros pasos ***391***

Dos aliados inesperados del "navarrismo" ***396***

Fracaso del intento de abrir la transitoria cuarta ***399***

Las Bases de negociación del Amejoramiento y de la Reintegración Foral ***409***

Los proyectos de la Diputación Foral ***409***

Las Bases de negociación del Amejoramiento aprobadas por el Parlamento Foral ***413***

Las Bases de negociación de la Institucionalización democrática aprobadas por el Parlamento Foral ***417***

Marginación de Del Burgo y negociaciones con el Gobierno ***419***

Los principios esenciales del Amejoramiento: el Título Preliminar ***434***

La participación de UCD de Navarra en el proceso negociador del Amejoramiento 441

Aprobación por la Diputación Foral del texto pactado por las Comisiones negociadoras 448

La reacción aberzale 452

El Parlamento Foral ratifica el Amejoramiento 455

La ratificación de las Cortes 458

El Congreso 458

El Senado 467

Sanción, promulgación y publicación del Amejoramiento 494

EPÍLOGO 497

El País Vasco 497

Navarra 507

ANEXOS 511

I. Constitución Española de 1978 511

II. Real decreto paccionado sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales de Navarra 515

III. Estatuto del País Vasco 521

IV. Ley orgánica 13/1982, de 10 de Agosto, de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra 545

BIBLIOGRAFÍA 575

OBRAS DEL MISMO AUTOR 595

ÍNDICE ONOMÁSTICO 601

LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Recordemos los principales acontecimientos políticos producidos desde la muerte del general Franco que tuvo lugar el 20 de noviembre de 1975. El mantenimiento de Arias Navarro como presidente del Gobierno, a pesar de las palabras del rey Juan Carlos que anunciaban una apertura democrática, impulsó a la oposición antifranquista a exigir la ruptura con la legalidad del régimen y la formación de un gobierno provisional. Este era el discurso político desde París de la Junta Democrática, promovida por el Partido Comunista, y a la que se habían sumado algunos partidos políticos y organizaciones sociales surgidas en la clandestinidad[1]. Sin embargo, la Junta no conseguiría la adhesión de otros grupos emergentes, como el Partido Socialista Obrero Español liderado por Felipe González, los democristianos y los socialdemócratas, que recelaban del claro predominio del Partido Comunista y habían constituido la propia Plataforma de Convergencia Democrática[2].

La primavera de 1976 fue pródiga en acontecimientos que pus. El 3 de marzo se produjo un gravísimo incidente en Vitoria, donde desde hacía un par de meses se vivía una gran agitación social. Cinco trabajadores fallecieron como consecuencia del desalojo con gases lacrimógenos lanzados por la policía al interior de una iglesia en la que se hallaban concentradas unas cinco mil personas[3]. Este trá-

1 Formaban parte de la Junta el Partido Comunista de España, liderado por Santiago Carrillo, el Partido Socialista Popular (PSP), presidido por Tierno Galván, el sindicato comunista Comisiones Obreras (COOO), la Alianza Socialista de Andalucía, embrión del futuro Partido Andalucista de Rojas Marcos, el Partido Carlista de Carlos Hugo de Borbón-Parma, el Partido del Trabajo de España (PTE) de ideología maoísta, la asociación de jueces progresistas Justicia Democrática, así como diversas personalidades independientes como el miembro del Opus Dei Rafael Calvo Serer, Antonio García-Trevijano y José Luis de Vilallonga, marqués de Castellbell, todos ellos pertenecientes al consejo privado de Juan de Borbón, y José Vidal Beneyto.

2 La Plataforma de Convergencia Democrática se constituyó en junio de 1975 e inicialmente formaron parte de la misma el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el Movimiento Comunista de España (MCE), Izquierda Democrática, la Organización Revolucionaria de Trabajadores (ORT), Reagrupament Socialista i Democràtic de Catalunya, el Consejo Consultivo Vasco, Unió Democràtica del País Valencià, Unión Socialdemócrata Española, el Partido Carlista, el Partido Galego Social Demócrata y la Unión General de Trabajadores (UGT), junto con independientes democristianos y socialdemócratas.

3 El ministro de Relaciones Sindicales, Rodolfo Martín Villa, refiere en sus memorias que en los meses anteriores a este trágico suceso, Vitoria había vivido una gran agitación social. El sindicalismo oficial quedó totalmente marginado y el diálogo con los empresarios se canalizó a través de representantes directamente elegidos en asambleas de trabajadores.

gico suceso provocó una oleada de protestas populares en todo el país, encolerizó a la ciudadanía vasca y proporcionó a ETA una impagable munición ideológica. Tuvo además otro importante efecto, pues llevó a la oposición democrática a la necesidad de llegar al acuerdo de crear un organismo unitario de oposición.

Los días 15 a 18 de abril de 1976 se celebra en Madrid el XXX Congreso de la Unión General de Trabajadores, que es autorizado por el Gobierno a pesar de que no se había dado todavía ningún paso legislativo en pro de la libertad sindical.

El 9 de mayo, en el tradicional Vía Crucis carlista de Montejurra se produjo un gravísimo enfrentamiento armado provocado por partidarios del príncipe Sixto de

---

Las exigencias reivindicativas, aunque pudieran ser legítimas, eran difícilmente asumibles por las empresas. A todo esto en Alava se había producido un vacío de poder porque de forma simultánea, durante varias semanas, permanecieron vacantes los cargos de gobernador civil, presidente de la Diputación Foral y alcalde de Vitoria. El movimiento obrero no estaba conectado con organizaciones nacionales, sino controlado por movimientos de extrema izquierda para quienes la lucha obrera era un instrumento para promover la ruptura revolucionaria. A todo esto ha de añadirse que en Vitoria las fuerzas del orden contaban con tan sólo 180 agentes. El 3 de marzo de 1976, miércoles santo, tuvo lugar una "jornada de lucha", que comenzó por la mañana con una manifestación de veinte mil personas. Actuaron piquetes, se cerró el comercio y se levantaron barricadas. Por la tarde, unos cinco mil trabajadores se encerraron en la Iglesia de San Francisco de Vitoria. La policía ordenó su desalojo y, ante la negativa de los concentrados, el mando de la escasa dotación de veinte policías situada a la puerta de la Iglesia ordenó lanzar granadas lacrimógenas al interior del templo. La multitud se precipitó indignada y despavorida hacia el exterior, arrollando a la dotación policial. Hubo disparos que provocaron dos muertos. Otras tres personas más morirían a consecuencia de las heridas sufridas. Tras los incidentes se produjo un paro general en el País Vasco, secundado por cuatrocientos mil trabajadores. El ministro de la Gobernación, Manuel Fraga, se hallaba de viaje oficial en Alemania. En su ausencia, Adolfo Suárez se había hecho cargo de su ministerio. El día 6, Fraga y Martín Villa viajaron a Vitoria, donde visitaron a todos los heridos, viviéndose momentos de gran tensión. (Véase Rodolfo MARTÍN VILLA: *Al servicio del Estado*, Barcelona, 1984).

(Nota del autor: El 30 de octubre de 2014, la Juez argentina titular del Juzgado Criminal y Correccional Federal de Buenos Aires ordenó la detención de Rodolfo Martín Villa como "responsable de la represión de la concentración de trabajadores en Vitoria el 3 de marzo de 1976 en la que fueron asesinados los trabajadores Pedro Martínez Ocio, Francisco Aznar Clemente, Romualdo Barroso Chaparro, José Castillo García y Bienvenido Pereda Moral, y en la que hubo más de cien heridos, muchos de ellos por armas de fuego", en el marco de una querella interpuesta por diversos colectivos y personas físicas contra diversas personalidades del régimen franquista bajo la acusación de genocidio y crímenes contra la humanidad cometidos desde el 18 de julio de 1936 hasta el 15 de junio de 1977, fecha de las primeras elecciones democráticas. Los trágicos sucesos de Vitoria para nada pueden encuadrarse en la calificación de crímenes contra la humanidad ni tampoco pueden imputarse en modo alguno a Rodolfo Martín Villa. No deja de ser una aberración jurídica que una Juez argentina pretenda erigirse en justiciera universal para tratar de enjuiciar a quien jugó un papel decisivo en la instauración de la democracia en España.)

Borbón-Parma, que habían acudido a rescatar el "monte sagrado" de la Tradición de manos de su hermano Carlos Hugo, al que se acusaba de haber traicionado los postulados del Partido Carlista por haberse sumado a la Junta Democrática promovida por el Partido Comunista de Santiago Carrillo. Secuaces de Don Sixto abrieron fuego y mataron a Ricardo García Pellejero y Aniano Jiménez Santos. Este suceso, que sería considerado por la Audiencia Nacional en 2003 como un acto de terrorismo[4], contribuyó a agravar la situación política, porque daba argumentos al "bunker" del régimen franquista para oponerse al deslizamiento hacia la democracia como si ésta llevara consigo el germen del enfrentamiento entre los españoles.

Como contrapunto, el 25 de mayo de 1976 las Cortes aprueban por un novedoso procedimiento de urgencia, pergeñado por su presidente Torcuato Fernández Miranda, la Ley reguladora del derecho de reunión.

El camino hacia la democracia aparecía, pues, erizado de dificultades. Problema fundamental era la falta de sintonía entre la voluntad democratizadora de Don Juan Carlos y el papel de guardián de las esencias del franquismo del que se sentía investido Arias Navarro por haber sido nombrado por Franco y no por el rey, a pesar de que éste le hubiera confirmado en el cargo[5], obviando que el testamento

4 Véase la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección primera) de la Audiencia Nacional de 5 de noviembre de 2003. Los autores de esta acción criminal fueron detenidos, juzgados y condenados, si bien se acogieron a la amnistía decretada en 1977. La inhibición de la Guardia Civil, al no impedir el acceso al monte ni controlar a los partidarios de Sixto de Borbón, alimentó la idea de que importantes personalidades del Estado habían dado cobertura a la campaña del sector ortodoxo del carlismo, que desde las páginas de *El Pensamiento Navarro* había llevado a cabo una campaña llamando a la "reconquista" de Montejurra. Una reconquista que sus lectores no pudieron imaginar que se fuera a llevar a cabo mediante el recurso a la violencia, convirtiéndola en una acción terrorista perpetrada por banda armada. En 2000 el Gobierno de Navarra concedió la Medalla de Oro a las víctimas del terrorismo, entre las que se encontraban Ricardo García Pellejero y Aniano Jiménez Santos. En sus memorias, escribe Martín Villa: "Aquí sí que creo que las responsabilidades de algunas autoridades, y singularmente de algunos mandos de la Guardia Civil, no fueron pequeñas. Fraga fue advertido, apenas instalado en el Ministerio de la Gobernación, de lo que podía suceder por el entonces gobernador civil de Navarra, José Ruiz de Gordoa. No se le hizo caso. Cuando se comprobó que tenía toda la razón, se le concedió una Gran Cruz y se le ascendió nombrándole gobernador civil de Sevilla, donde pude conocer su hombría de bien y su rectitud" (Rodolfo MARTÍN VILLA: *Al servicio del Estado,* ob. cit. p. 30.)

5 Esta confirmación sólo tuvo valor político pero no jurídico, por cuanto la sucesión en la Jefatura del Estado a tenor de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Estado no implicaba el cese del presidente del Gobierno. Arias se negó a poner su cargo, siquiera formalmente, a disposición del rey. No obstante, aceptó el nombramiento de un gobierno del que formaron parte junto a ministros de estricta fidelidad franquista otros de talante reformista que eran conscientes de que el reinado de Don Juan Carlos inauguraba una nueva era para

del dictador exhortaba a rodear "al futuro Rey de España, don Juan Carlos de Borbón, del mismo afecto y lealtad que a mí me habéis brindado y le prestéis, en todo momento, el mismo apoyo y colaboración que de vosotros he tenido".

La prensa, cada vez más libre, censuraba sin ambages el inmovilismo del presidente. El 5 de febrero de 1976 se había constituido, bajo la presidencia de Arias, una Comisión Mixta Consejo Nacional del Movimiento-Gobierno, encargada de redactar la reforma constitucional[6]. Sus trabajos concluyeron el 21 de abril de

España. El primer Gobierno de la Monarquía, que tomó posesión el 12 de diciembre de 1975, lo integraban Manuel Fraga Iribarne, vicepresidente para el Interior y ministro de la Gobernación; Juan Miguel Villar Mir, vicepresidente para Asuntos Económicos y ministro de Hacienda; Alfonso Osorio García, ministro secretario de la Presidencia; José María de Areilza, ministro de Asuntos Exteriores: Antonio Garrigues y Díaz-Cañabate, ministro de Justicia; Teniente general Félix Alvarez Arenas, ministro del Ejército; Teniente general Carlos Franco Iribarnegaray, ministro del Aire; Almirante Gabriel Pita da Veiga, ministro de Marina; Carlos Robles Piquer, ministro de Educación y Ciencia; Alfonso Martín Gamero, ministro de Información y Turismo; Carlos Pérez de Bricio, ministro de Industria; Leopoldo Calvo Sotelo, ministro de Obras Públicas; Virgilio Oñate Gil, ministro de Agricultura. José Solís Ruiz, ministro de Trabajo. Rodolfo Martín Villa, ministro de Relaciones Sindicales. Francisco Lozano Vicente, ministro de Vivienda. Antonio Valdés González Roldán, ministro de Obras Públicas. Adolfo Suárez Gonzalez, ministro secretario general del Movimiento.

6 En la nota oficial facilitada por el Gobierno se expresaba la voluntad del presidente Arias Navarro, que a su vez presidía el Consejo Nacional del Movimiento, de "dar la máxima celeridad a sus debates sobre las reformas constitucionales previstas en el programa de Gobierno y que se resumen en la reducción a los dieciocho años de la mayoría de edad del Rey, la regulación de la Regencia y la tutela real conforme al contenido tradicional de estos supuestos, la derogación del principio de exclusión de las hembras del Trono y la adopción de un sistema bicameral. En este sistema bicameral, las actuales Cortes y el Consejo Nacional conformarían la Cámara Alta, a la que se someterían para consulta aquellos proyectos de ley que afectaran a los estamentos sociales, y en el que una Cámara Baja, elegida por sufragio universal, directo y secreto, con un número de diputados proporcional al de habitantes del país, ejercería el poder legislativo y de control sobre el ejecutivo". La Comisión Mixta estaba presidida el propio Carlos Arias y era su vicepresidente Adolfo Suárez, ministro Secretario General del Movimiento. En representación del Gobierno formaron parte de la Comisión Manuel Fraga (ministro de la Gobernación), José Solís (ministro de Trabajo), Rodolfo Martín Villa (ministro de Relaciones Sindicales), Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil (ministro del Ejército), Juan Miguel Villar Mir (ministro de Hacienda), José Mª de Areilza (ministro de Asuntos Exteriores), Antonio Garrigues y Díaz-Cañabate (ministro de Justicia) y Alfonso Osorio (ministro de la Presidencia). Por el Consejo Nacional, Torcuato Fernández Miranda (presidente de las Cortes y del Consejo del Reino), Jesús Fueyo, José Antonio Girón de Velasco, Gregorio López Bravo, Miguel Ortí Bordás, José García Hernández, Miguel Primo de Rivera y Enrique Sánchez de León. (Véase Pere YSAS: *El Consejo Nacional del Movimiento en el franquismo tardío*, en la obra colectiva *Falange. Las culturas políticas del fascismo en la España de Franco (1936-1975)*, que recoge las Actas del Congreso de Historia celebrado en Zaragoza los días 22 a 24 de noviembre de 2012, editadas por Miguel A. Ruiz Carnicer, Institución Fernando el Católico, C.S.I.C. Excma. Diputación de Zaragoza, Zaragoza, 2013, p. 365-380.)

1976 con una tímida reforma institucional y política que no satisface ni a tirios ni a troyanos[7]. El rey percibe que la reforma constitucional de Arias conduce al país a un callejón sin salida. No obstante, se producen algunos avances

El 2 de junio de1976 Don Juan Carlos pronuncia un notable discurso ante el Congreso de los Estados Unidos, en una sesión conjunta de la Cámara de Representantes y del Senado, donde expresa su inequívoco compromiso con la democracia. Recibe una gran ovación con los congresistas puestos en pie. La intervención del rey tiene un "efecto electrizante" en España[8] y el rey regresa a España confortado y fortalecido.

El 9 de junio de 1976, las Cortes debaten el proyecto de ley de asociaciones políticas, imprescindible para la legalización de los partidos. A favor del proyecto interviene el secretario general del Movimiento, Adolfo Suárez. Al rey le impresiona gratamente su discurso. La Ley es aprobada por 338 votos a favor, 91 en contra y 25 abstenciones[9]. Pero por la tarde las Cortes no aceptan introducir las modificaciones necesarias en el Código Penal para acomodarlo a la nueva ley, lo que supuso un nuevo palo en las ruedas de la reforma, pues mientras no se produjera su adaptación la legalización de los partidos tendría que esperar.

Todo eso hizo que Don Juan Carlos llegara a la conclusión de que el presidente era incapaz de enfrentarse a los sectores inmovilistas del régimen. Arias tampoco estaba capacitado para negociar con la oposición y además se negaba a hacerlo. Necesitaba otra persona capaz de hacer ambas cosas y que compartiera la urgente necesidad de emprender una marcha sin retorno hacia la democracia.

---

7 "Su pretendida reforma –escriben Pilar y Alfonso Fernández-Miranda-, anclada en la fidelidad a los Principios Fundamentales del Movimiento, no era más que continuismo encubierto que venía a dar la razón a la ruptura. (…) En aquellos días Fernández Miranda, seriamente preocupado, reflexionaba sobre la situación que se estaba creando y que entendía inaceptable, porque a su juicio las tesis de Arias conducían a la ruptura y la ruptura se legitimaba en las tesis de Arias, que no eran una vía sino un obstáculo para la reforma. Y escribe: Tesis rupturista: 'No cabe la evolución, sólo hay una solución, la ruptura democrática'. Tesis conservadora (la de Arias) 'Soñaba con una democracia dulce y amaestrada, sin saber lo que realmente quería, pues lo único que sabía era que quería otra cosa sin dejar de conservar lo que tenía. Temía y descalificaba a la izquierda, colocada extramuros del franquismo, frente a la que no tenía ideas claras. Quería una Monarquía administrada por ellos, la continuidad administrada por ellos, una situación posfranquista administrada por ellos". (Pilar y Alfonso FERNANDEZ-MIRANDA: *Lo que el rey me ha pedido*, Barcelona, 1995, p. 173.)

8 Paul PRESTON: *Juan Carlos, el rey de un pueblo*, Barcelona, 2012, p. 388.

9 La Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el Derecho de Asociación Política se publicó en el *Boletín oficial del Estado* del día 16 de junio.

El 1 de julio el rey exige y obtiene la dimisión de Arias. Puesto de acuerdo con Torcuato Fernández Miranda, presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, aprovecha para hacerlo el mismo día en que estaba prevista una reunión rutinaria de este último organismo[10]. Fernández Miranda se había convertido en el primer asesor y aliado del rey para llevar a cabo la reforma democrática. El Consejo se da por enterado de la dimisión de Arias y comienza a deliberar para proponer al rey, conforme a la Ley Orgánica del Estado, una terna de candidatos a suceder a Arias. La terna la integran los exministros de Franco, Federico Silva Muñoz (Obras Públicas) y Gregorio López-Bravo, (Industria y Asuntos Exteriores). El tercero era el ministro secretario general del Movimiento, Adolfo Suárez. El 3 de julio salta la gran noticia. El rey nombra presidente a Suárez. Más tarde se supo que el rey había pedido a Fernández Miranda la inclusión de Suárez en la terna[11]. Su nombramiento cayó como un jarro de agua fría en los sectores reformistas, pues el nombrado había desempeñado hasta ese momento el cargo de ministro secretario general del Movimiento, y convenció a la oposición de la necesidad de intensificar la lucha contra el régimen. Pero Suárez cumplió a la perfección la misión para la que el rey le había nombrado. En tan sólo cinco meses desmontaría

10 De acuerdo con la Ley Orgánica del Estado de 1967 el mandato de Arias Navarro como presidente del Gobierno para el que había sido nombrado el 31 de diciembre de 1973, tras el asesinato del almirante Luis Carrero Blanco, expiraba el 31 de diciembre de 1978. De haberse negado a dimitir, el rey Don Juan Carlos sólo habría podido cesarlo legalmente contando con el previo acuerdo del Consejo del Reino. Componían el Consejo del Reino, conforme a la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado de 1947, como consejeros natos el Teniente General de mayor antigüedad en activo de los ejércitos de tierra, mar y aire, por este mismo orden, el Jefe del Alto Estado Mayor, el Prelado de mayor jerarquía y antigüedad entre los que fueran procuradores en Cortes, el Presidente del Consejo de Estado, el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, el Presidente del Instituto de España, y como consejeros electivos dos consejeros por el Grupo de Administración Local, dos consejeros por el Grupo de Consejeros Nacionales, dos consejeros por el Grupo de Representación Familiar, dos consejeros por el Grupo de la Organización Sindical, un consejero por el Grupo de los Rectores de Universidades, un consejero por el Grupo de Colegios Profesionales. Eran electores los procuradores en Cortes de cada grupo. Presidía el Consejo el presidente de las Cortes Españolas, que a su vez era nombrado por el Jefe del Estado entre una terna presentada por el Consejo del Reino. Con esta composición, el intento de remoción de Arias Navarro por el rey Juan Carlos hubiera tenido un resultado incierto, aunque al parecer Fernández Miranda aseguró al monarca que podía contar con el Consejo en el caso de que el presidente se negara a dimitir.

11 El Consejo confeccionó una lista de hasta 32 nombres y realizó varias votaciones hasta llegar a la terna definitiva. Desde un principio quedaron excluidos los dos nombres que se creía tenían más posibilidades de sustituir a Arias: José María de Areilza y Manuel Fraga. La inclusión en la terna de Suárez fue considerada por muchos consejeros como “de relleno”. (Pilar y Alfonso FERNANDEZ-MIRANDA: *Lo que el rey me ha pedido*, ob. cit., p. 202-214). El propio Fernández Miranda alimentaría la idea de que había secundado la petición del rey al conseguir la maquiavélica inclusión de Suárez en la terna, habida cuenta de que nadie apostaba por él, cuando declaró a la prensa: “Estoy en condiciones de ofrecer al Rey lo que me ha pedido” (p. 212).

los pilares del régimen franquista[12].

El 14 de julio de 1976, Adolfo Suárez defendió en las Cortes el proyecto de adaptación del Código Penal a la nueva ley de asociaciones políticas, que había sido rechazado el 9 de junio. La ley se aprueba por 245 votos a favor y 175 en contra, gracias a un precepto que parecía destinado a impedir la legalización del Partido Comunista al excluir a las asociaciones políticas "sometidas a una disciplina internacional que se propongan implantar un sistema totalitario". Al amparo de la nueva ley de asociaciones políticas en España surgieron partidos como hongos, muchos de ellos de ámbito regional y escasísima implantación, que pronto buscarían fórmulas asociativas con formaciones ideológicamente afines. Los viejos partidos republicanos regresaban al ruedo ibérico, a excepción del Partido Comunista a cuya legalización se oponían con vehemencia los sectores más conservadores del franquismo institucional.

Pero el paso decisivo sería la Ley para la Reforma Política aprobada por las Cortes el 18 de noviembre de 1976[13]. Con ella se ponía punto final a la dictadura franquista al proclamarse que "la democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo". Las Cortes, elegidas por sufragio universal, tendrían dos cámaras: el Congreso de los Diputados y el Senado. En las primeras elecciones democráticas el Congreso sería elegido por sufragio universal proporcional, mientras que el Senado lo sería por sufragio mayoritario. La iniciativa para la reforma constitucional correspondería al Gobierno y al Congreso de los Diputados. Para su aprobación se requeriría la

12 Los miembros del primer Gobierno de Adolfo Suárez fueron: Vicepresidente primero y ministro sin cartera, teniente general Fernando de Santiago; vicepresidente segundo y ministro de la Presidencia, Alfonso Osorio García; ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja Aguirre; ministro de Justicia, Landelino Lavilla Alsina; ministro del Ejército, teniente general Félix Alvarez-Arenas y Pacheco; ministro de Marina, Almirante Gabriel Pita da Veiga; ministro de Hacienda, Eduardo Carriles Galarraga; ministro de la Gobernación, Rodolfo Martín Villa; ministro de Obras Públicas, Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo; ministro de Educación y Ciencia, Aurelio Menéndez Menéndez; ministro de Trabajo, Alvaro Rengifo Calderón; ministro del Aire; teniente general Carlos Franco Iribarnegaray; ministro de Industria, Carlos Pérez de Bricio; ministro de Agricultura; Fernando Abril Martorell; ministro de Comercio, José Lladó Fernández-Urrutia; ministro de Información y Turismo, Andrés Reguera Guajardo; ministro de Vivienda, Francisco Lozano Vicente; ministro secretario general del Movimiento, Ignacio García López; ministro de Relaciones Sindicales, Enrique de la Mata Gorostizaga. En septiembre de 1976, el teniente general Manuel Gutiérrez Mellado sustituyó al teniente general Fernando de Santiago, como vicepresidente del Gobierno para Asuntos de la Defensa.

13 La agitación social se había recrudecido tras el acceso al Gobierno de Adolfo Suárez. Sin embargo, la convocatoria de huelga general convocada para el 12 de noviembre de 1976, coincidiendo con la tramitación del proyecto de Ley para la Reforma Política, fue un rotundo fracasado.

aprobación por mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado. El rey, antes de sancionar una Ley de Reforma Constitucional, debería someter el proyecto a referéndum de la nación.

La Reforma Política tenía rango de Ley Fundamental. Era una manifestación del principio rector del proceso reformista "de la ley a la ley" acuñado por Torcuato Fernández Miranda, que fue el autor material de la norma[14]. La Ley se aprobó por 425 votos a favor, 59 en contra y 13 abstenciones. De modo que fueron las propias Cortes franquistas las que pusieron punto final al régimen de la dictadura[15].

La Ley para la Reforma Política facultaba a las Cortes para llevar a cabo reformas constitucionales, sin limitación alguna, lo que afectaba a la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958 cuyo artículo 1º declaraba que "los principios contenidos en la presente Promulgación, síntesis de los que inspiran las Leyes fundamentales refrendadas por la Nación en 6 de julio de 1947, son, por su propia naturaleza, permanentes e inalterables"[16].

El 15 de diciembre de 1976, el pueblo español dio un respaldo abrumador a la nueva Ley Fundamental, a pesar de la llamada a la abstención de los partidos

14 Véase Pilar y Alfonso FERNANDEZ-MIRANDA: *Lo que el Rey me ha pedido*, ob. cit. p.222 y ss.

15 "En general –comenta Preston-, el voto favorable a la reforma política fue un suicidio colectivo nacido del inveterado hábito de obediencia a la autoridad, de un inflamado sentido patriótico y, sobre todo, de tentadoras promesas susurradas al oído de los que Suárez calificó posteriormente de 'procuradores del harakiri'. La inteligencia de la senda Suárez-Fernández Miranda hacia la democracia quedó corroborada después de la votación cuando el ministro de Marina, el ultra reaccionario almirante Gabriel Pita da Veiga, amigo personal de Franco, declaró: 'Mi conciencia está tranquila porque la reforma democrática se hará desde la legalidad franquista'." (Paul PRESTON: *Juan Carlos. El rey de un pueblo*, ob. cit. p. 414.)

16 Los sectores inmovilistas del régimen acusarían al rey Juan Carlos de haber cometido perjurio al quebrantar el juramento de lealtad a las Leyes Fundamentales y, por tanto, el carácter inalterable de la Ley de Principios del Movimiento. Sin embargo, no tenían en cuenta que la Ley del Referéndum de1947, que formaba parte de las Leyes Fundamentales, establecía en su artículo 1º que "cuando la trascendencia de determinadas Leyes lo aconsejen o el interés público lo demande, podrá el Jefe del Estado, para mejor servicio de la Nación, someter a referéndum los proyectos de Leyes elaborados por las Cortes". La Ley de Principios del Movimiento no fue sometida a refrendo popular, por lo que la legalidad franquista no quedaba quebrantada por el hecho de que las Cortes sometieran su modificación o derogación al veredicto del pueblo español mediante referéndum "entre todos los hombres y mujeres de la Nación mayores de veintiún años" (art. 2º).

de la oposición como el PC y el PSOE[17]. El camino hacia la democracia quedaba expedito. Sin embargo, todavía quedaba un gran escollo por resolver. La oposición democrática había dejado bien claro que no participaría en las elecciones si el Partido Comunista quedaba excluido.

A raíz de los sucesos de Vitoria, el 26 de marzo de 1976 se había producido la fusión de la Junta Democrática y la Plataforma de Convergencia Democrática. El secretario general del PC, Santiago Carrillo, había regresado a España en febrero de 1976 y se mantuvo en la clandestinidad hasta que fue detenido por la policía junto a otros dirigentes comunistas el 22 de diciembre de 1976. El Juzgado de Orden Público ordenó su prisión incondicional por asociación ilícita, pero el 30 de diciembre los detenidos fueron puestos en libertad bajo fianza[18].

Con el éxito de la Ley para la Reforma Política se deshizo cualquier intento de promover la ruptura revolucionaria. Los partidos de la oposición tenían ya prueba suficiente de la sinceridad del Gobierno y decidieron entrar en negociaciones para garantizar que las primeras elecciones fueran auténticamente democráticas. La libertad de Santiago Carrillo permitió el nombramiento por los grupos integra-

17 En el referéndum de la Ley para la Reforma Política participó el 77,8 por ciento del censo electoral, con un 94,17 por ciento de votos favorables. En Alava votó el 76,3 por ciento del censo con un 91,91 por ciento de síes, mientras que en Guipúzcoa acudió a votar el 44,9 por ciento con un 91,49 por ciento de síes, y en Vizcaya el 53,2 por ciento con un 90,80 de síes. La participación en estas dos últimas provincias fue la más baja de España. En Navarra participó el 73,6 por ciento de los electores, de los que el 92,82 por ciento votó a favor. "La provincia de Navarra –comenta Juan J. Linz-se caracteriza por una participación media relativamente baja, como también es el caso de su capital Pamplona, pero esta media oculta una significativa división en lo político entre dos Navarras; una norte, de este a oeste de la provincia, y otra sur. La primera caracterizada por una participación muy baja, por debajo del 75 por 100 y algunas veces incluso del 60 por 100, con la excepción de algunos municipios o grupos de municipios aislados de participación alta. Algunos de estos municipios abstencionistas están en la misma frontera con la provincia de Guipúzcoa, como es el caso del único cuya participación es inferior al 40 por 100, Goizueta. En cambio, la baja Navarra, de Tafalla a Tudela, una región próspera y caracterizada durante mucho tiempo por un aumento demográfico, se distingue por tener participaciones superiores al 80 por 100. (…) Es obvio que en cuanto a la participación y la abstención en el referéndum podemos hablar de dos Navarras, con límites geográficos bastante definidos". (Juan J. LINZ: *Conflicto en Euskadi*, Madrid, 1986, p. 193.) Lo único que discrepamos del profesor Linz es en su apreciación de que la participación media de Navarra en el referéndum fue relativamente baja, pues tan sólo se aleja de la media nacional en 4,2 puntos porcentuales.

18 El Juzgado de Orden Público había invocado lo dispuesto en el artículo 1.275 del Código Penal, que acababa de ser revisado para adaptarlo a la Ley de Asociaciones Políticas, por entender que el Partido Comunista formaba parte de aquellas asociaciones "sometidas a una disciplina internacional", que "se propongan implantar un sistema totalitario". La fianza de Carrillo para obtener la libertad provisional fue de 300.000 pesetas (1.800 euros).

dos en la denominada Coordinación Democrática (popularmente conocida como "Platajunta") de una comisión de nueve miembros encargada de entablar conversaciones con el presidente Suárez. En una reunión celebrada el 5 de enero de 1977 acordaron el nombramiento de una comisión "para negociar con el presidente del Gobierno los principios políticos del proceso electoral"[19]. Las reuniones se iniciaron ese mismo mes de enero, aunque sin la presencia de Carrillo sobre cuyo partido pesaba todavía la proscripción política.

Sin embargo, era pronto para que el rey y su primer ministro pudieran cantar victoria. Los sectores más radicales del régimen no se daban por vencidos. El 24 de enero de 1977 se produjo un acontecimiento que pudo provocar el descarrilamiento del proceso. Sobre las 10,30 de la noche, un grupo de pistoleros de extrema derecha, próximos a Falange Española y al sindicalismo vertical, irrumpió en un despacho de abogados laboralistas del PC y asesinó a quema ropa a cinco personas[20]. Los autores materiales de esta acción criminal fueron detenidos por la policía, juzgados y condenados a largas penas de prisión[21]. El multitudinario entierro de los laboralistas asesinados en el que no se produjeron incidentes demostró que Santiago Carrillo no estaba dispuesto a dejarse arrastrar por la provocación y supo contener y encauzar la indignación de sus militantes.

Dispuesto a respetar la legalidad, el Partido Comunista presenta el 11 de febrero la solicitud de inscripción en el registro de asociaciones políticas del ministerio de la Gobernación. El 22 de febrero el Gobierno, tras decretar la suspensión de la

19 Los designados para formar parte de la "Comisión de los Nueve" fueron Antón Cañellas (democratacristiano); Santiago Carrillo (PC); Francisco Fernández Ordóñez (socialdemócrata); Felipe González (PSOE); Julio Jáuregui (PNV); Valentín Paz Andrade (Partido Galleguista); Jordi Pujol (Convergencia Democrática de Cataluña), Joaquín Satrústegui (liberal) y Enrique Tierno Galván (Partido Socialista Popular). En la reunión del día 5 de enero de 1977 Coordinación Democrática se mostró unánimemente satisfecha por la decisión del Gobierno, adoptada por Decreto-Ley del día anterior, de suprimir el Tribunal de Orden Público y eliminar de la jurisdicción militar el enjuiciamiento de delitos de naturaleza política, como consecuencia de la creación de la Audiencia Nacional.

20 Fueron asesinados los abogados laboralistas Enrique Valdevira Ibáñez, Luis Javier Benavides Orgaz y Francisco Javier Sauquillo Pérez del Arco; el estudiante de derecho Serafín Holgado; y el administrativo Ángel Rodríguez Leal. Resultaron gravemente heridos Miguel Sarabia Gil, Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell, Luis Ramos Pardo y Dolores González Ruiz, casada con Sauquillo.

21 El abogado Jaime Sartorius, que ejerció la acusación particular, declaró al diario *El Mundo*, en su edición del 20 de enero de 2002: "Faltan las cabezas pensantes. No nos dejaron investigar. Para nosotros, las investigaciones apuntaban hacia los servicios secretos, pero sólo apuntaban. Con esto no quiero decir nada". En este caso, la "teoría de la conspiración" apunta a que los autores materiales fueron manejados por quienes todavía detentaban los resortes del poder y estaban dispuestos a impedir la consumación del proceso democrático.

inscripción, remite a la Sala cuarta del Tribunal Supremo la solicitud comunista, única competente para decidir la suspensión o disolución de una asociación política.

El 27 de febrero se produce otro hecho trascendental. Suárez y Carrillo se reúnen en el más absoluto secreto a las afueras de Madrid, en una casa de campo sita en Pozuelo de Alarcón[22]. Carrillo exige la legalización de su partido y Suárez acepta con la condición de que el PC no hiciera cuestión de la monarquía ni de la bandera. Llegaba así el momento más delicado del proceso de reforma.

La legalización del PC suponía traspasar la línea roja para muchos de los detentadores franquistas del poder, civiles y militares, que hasta entonces habían aceptado resignadamente la demolición del régimen. Pero tanto el rey como Suárez –en este punto no contarán con la aquiescencia de Fernández Miranda– son plenamente conscientes de la necesidad de dar ese paso para que las primeras elecciones tuvieran plena legitimidad democrática[23]. El tiempo apremia pues lo previsto era celebrar las elecciones en el mes de junio. Antes de adoptar la decisión final el Gobierno dicta el 1 de abril de 1976 varios Decretos-Leyes en la correcta dirección. Uno de ellos suprime las restricciones a la libertad de prensa e imprenta de la legislación franquista de 1966. En otro se reestructuran los órganos dependientes del Consejo Nacional del Movimiento que en la práctica supone la disolución del partido único[24]. El 4 de abril se reconoce el derecho de asociación sindical.

El 2 de marzo, con objeto de presionar a Suárez y al Tribunal Supremo, el PC organiza una cumbre del eurocomunismo en Madrid. Acuden los dirigentes del comunismo francés e italiano para arropar a Santiago Carrillo. El Gobierno no

22 La finca pertenecía a José Mario Armero, amigo del rey y fundador de la agencia de noticias *Europa Press*, que fue un eficaz muñidor de los contactos entre Suárez y el dirigente comunista.

23 Martín Villa no está seguro de que, aunque las fuerzas de la oposición democrática deseaban la legalización del PC, hubieran desistido de presentarse a las elecciones en el caso de que finalmente los comunistas no se hubieran podido presentar con sus siglas a las primeras elecciones democráticas. Lo cierto es que la Comisión de los Nueve no movió un dedo a favor de algunos partidos que, a pesar de pertenecer a la Platajunta, no serían legalizados hasta después de las elecciones del 15 de junio de 1977. Este fue el caso de la Organización Revolucionaria de Trabajadores (ORT), aunque concurrió a las elecciones en la candidatura Agrupación Electoral de los Trabajadores (AET), del Partido Carlista de Carlos Hugo de Borbón-Parma, y del Movimiento Comunista Español (MCE).

24 Real Decreto Ley 23/1977, de 1 de abril, sobre restructuración de los órganos dependientes del Consejo Nacional y nuevo régimen jurídico de las Asociaciones, Funcionarios, y Patrimonio del Movimiento. (Boletín Oficial del Estado, núm. 83, de 7 de abril de 1977.

tuvo más remedio que permitir su celebración. Fue el proemio de la legalización.

La Sala cuarta del Tribunal Supremo, reunida el 29 de marzo, se declara incompetente para pronunciarse acerca de la legalización del PC. El Gobierno solicita entonces el dictamen de la Junta de Fiscales del Tribunal Supremo acerca de la presunta ilicitud penal de los estatutos del PC.

El 9 de abril, los fiscales entienden que no hay nada que "determine de modo directo la incriminación del expresado partido en cualquiera de las formas de asociación ilícita que define y castiga el artículo 172 del Código Penal". La decisión sobre la inscripción correspondía, en consecuencia, al ministerio del Interior. El mismo día 9, sábado santo, el ministro Martín Villa, a la vista del dictamen de la Junta de Fiscales, dicta una resolución levantando la suspensión decretada el 22 de febrero y ordenando que se procediera a la inscripción del Partido Comunista de España (PCE) en el registro de asociaciones.

La legalización del PC produjo una gran indignación en un sector de las fuerzas armadas, cuya cúpula estaba integrada por excombatientes de la guerra civil. El ministro de Marina, Pita da Veiga, presenta su dimisión. Los demás ministros militares permanecen en sus puestos. El rey ha de emplearse a fondo para abortar cualquier amenaza de subversión militar. El 11 de abril, Suárez se reúne con la cúpula militar perteneciente al Consejo Superior del Ejército en medio de una gran tensión. El rey convence al almirante Pascual Pery de Junquera, prestigioso marino, para sustituir al dimisionario Pita da Veiga. El calificativo de traidores dirigido sobre todo contra Suárez y Gutiérrez Mellado, pero también contra el rey, se escuchó con fuerza en los cuartos de banderas. Sin embargo, el papel de Don Juan Carlos sería clave para conjurar el riesgo de involución.

El 14 de abril, el comité central del Partido Comunista acuerda por 169 votos a favor, ninguno en contra y 11 abstenciones, que en todos sus actos ondee la bandera nacional junto a la del partido, expresa su apoyo a la monarquía "si ésta avanza hacia las libertades" y se compromete a defender la unidad de España.

Años más tarde, el propio Adolfo Suárez justificaría la decisión de legalizar al PC:

> Yo legalicé al Partido Comunista porque en aquel momento me parecía clave desde el punto de vista nacional, y de manera muy especial, desde el internacional. Y también por ser de justicia que nos olvidáramos de los traumas de la guerra civil y que el Partido Comunista, inmerso en un Estado

> democrático, tuviera la oportunidad de jugar el papel que le correspondiera en función de los votos que obtuviera *en* las elecciones. Y tengo que decir que Santiago Carrillo prestó un servicio importante, importantísimo de hecho, porque gracias a él los niveles de agitación que pudimos vivir entonces –que vivimos muchísimos– se hubieran podido multiplicar por la acción de los comunistas. Pero, sobre todo, que a mi juicio habría sido una injusticia tremenda el dejarles fuera del sistema democrático. Me hubiera parecido intolerable[25].

Pero el rey fue quien había preparado el terreno. Así lo relata el propio Don Juan Carlos:

> Una mañana, Adolfo Suárez vino a decirme: 'Ha llegado el momento de legalizar los partidos. Todos los partidos.' Y yo le contesté: 'Adolfo, en este asunto tengo algo que decir. El ejército no nos creará problemas en lo que concierne al Partido Socialista, pero corremos el riesgo de tener un problema, y gordo, cuando se entere de que albergamos la intención de legalizar el Partido Comunista. Así que te pido, Adolfo, que no hagas nada sin consultarme antes.' (…) Mucho antes de la legalización del Partido Comunista yo había avisado a Manolo Gutiérrez Mellado de los contactos que había tenido con Carrillo a través de los rumanos. 'Manolo –le dije–, Santiago Carrillo no se moverá. Tengo su palabra. Si legalizamos su partido, aceptará la Monarquía y la bandera roja y gualda.' Gutiérrez Mellado lanzó un suspiro de alivio. Adolfo también estaba al tanto de mi pacto con el secretario general. Me dio la impresión de que en aquellos momentos Adolfo no confiaba totalmente en Carrillo. Así que insistí: 'Adolfo, me lo ha prometido y estoy convencido de que cumplirá su palabra. Dicho esto, tenemos que obrar sin herir la susceptibilidad de los militares. No tenemos que darles la impresión de que maniobrábamos a sus espaldas. Conozco bien a los militares. Detestan las sorpresas, los subterfugios y los pequeños misterios, y en ningún caso admiten la mentira'. (…) Tanto el vicepresidente para la Defensa, Gutiérrez Mellado, como los ministros del Ejército del Aire continuaron en sus puestos. Pero es cierto que otros se consideraron engañados. En otros tiempos habían combatido a los comunistas, los habían vencido, y allí estaban otra vez, en cierto modo victoriosos. Tuve que hablar con muchos de ellos para explicarles que no iba a pasar nada, que Carrillo permanecería tranquilo, que no habría ni banderas rojas ni manifestaciones callejeras. Para mí fueron aquéllos momentos muy difíciles. Pero al fin las cosas se calmaron y Santiago Carrillo mantuvo su palabra[26].

---

25 Victoria PREGO: *Adolfo Suárez. La apuesta del Rey (1976-1981)*, en *Presidentes. Veinticinco años de historia narrada por los cuatro jefes de gobierno de la democracia*. Barcelona, 2000, pp. 57-66.

26 José Luis DE VILLALONGA: *El Rey. Conversaciones con D. Juan Carlos I de España*, Barcelona, 1993, p. 124-127.

El día 16 de abril el rey Don Juan Carlos firma el Decreto de convocatoria de las primeras elecciones democráticas que se celebrarían el domingo 15 de junio de 1977.

Ese día los españoles acudieron a las urnas en condiciones plenamente democráticas y en un clima de total normalidad. Unión de Centro Democrático, una coalición electoral de liberales, democratacristianos, socialdemócratas y sectores reformistas del régimen anterior (los "azules") encabezada por Adolfo Suárez, ganó las elecciones, si bien se quedó a diez escaños de la mayoría absoluta. El otro gran triunfador, aunque con cuarenta y ocho escaños menos que UCD, sería el Partido Socialista Obrero Español. A enorme distancia se situaron el Partido Comunista y Alianza Popular[27]. En la periferia sólo en Cataluña y en el País Vasco obtuvieron representación en el Congreso los partidos nacionalistas[28].

---

27 *Alianza Popular* se constituyó en octubre de 1976 como una coalición de los siguientes partidos todos ellos fundados por relevantes personalidades del régimen franquista:

-Reforma Democrática, de Manuel Fraga Iribarne, ministro de Información y Turismo entre 1962 y 1969, así como vicepresidente del Gobierno y ministro de la Gobernación entre 1975 y 1976.

-Unión del Pueblo Español, de Cruz Martínez Esteruelas, ministro de Planificación y Desarrollo entre 1973 y 1974 y ministro de Educación y Ciencia entre 1974 y 1976.

-Acción Democrática Española, de Federico Silva Muñoz, ministro de Obras Públicas entre 1965 y 1970.

-Democracia Social, de Licinio de la Fuente y de la Fuente, ministro de Trabajo entre 1969 y 1975, así como vicepresidente del Gobierno entre 1974 y 1975.

-Acción Regional, de Laureano López Rodó, ministro sin cartera entre 1965 y 1967, ministro de Planificación y Desarrollo entre 1967 y 1973 y ministro de Asuntos Exteriores entre 1973 y 1974.

-Unión Social Popular, del diplomático Enrique Thomas de Carranza.

-Unión Nacional Española, de Gonzalo Fernández de la Mora, ministro de Obras Públicas entre 1970 y 1974.

28 El resultado de las elecciones del 15 de junio de 1977, con una participación del 78,83% del censo electoral, fue el siguiente en el Congreso de los Diputados:

-UCD. Unión de Centro Democrático: 166 escaños, 6.310,391 votos, 34,44%.

-PSOE. Partido Socialista Obrero Español: 118 escaños, 5.371.866 votos, 29,32%.

-PCE. Partido Comunista de España: 1.709.890 votos, 19 escaños, 5,43%.

-AP. Federación de Partidos de Alianza Popular: 1.50.771 votos, 16 escaños 4.57%.

-PDPC. Coalición Electoral Pacte Democrátic Per Catalunya: 514.647 votos, 11 escaños, 2,81%.

-EAJ-PNV. Partido Nacionalista Vasco: 296.193 votos, 8 escaños, 1,62%.

En el Senado UCD obtuvo una amplia mayoría favorecida además por el escrutinio mayoritario aplicado en las elecciones a senadores[29]. Sin embargo, para alcanzar la mayoría absoluta la coalición centrista necesitaba obtener 126 votos, que sólo podía conseguir si la mayoría de los 41 senadores de designación real se

---

-UDC-IDCC. Unió del Centre i la Democracia Cristiana de Catalunya: 172.791 votos, 2 escaños, 0,94%.

-EC-FED. Coalición Electoral Esquerra de Cataluña: 143.954 escaños, 1 escaño 0,79%.

-EE. Euskadiko Ezkerra: 61.417, 1 escaño, 0.34%.

-CAIC- Candidatura Aragonesa Independiente de Centro: 37.183 votos, 1 escaño, 0,16%.

-INDEP. Candidatura Independiente de Centro: 29.834 votos, 1 escaño, 0,16%.

-Otros: 1.308.566 votos, 0 escaños, 7,15%

29 Este fue resultado de las elecciones al Senado:

-Unión de Centro Democrático (UCD): 106

-Partido Socialista Obrero Español (PSOE): 47

-Independientes: 17

-Izquierda Democrática: 5

-Partido Socialista Unificado de Cataluña (PSUC): 4

-Socialistas catalanes: 4

-Partido Socialista Popular (PSP): 4

-Partido Nacionalista Vasco (PNV): 4

-Partido Socialista de Cataluña-Congrés (PSC-C): 3

-Convergencia Democrática de Cataluña (CDC): 2

-Alianza Popular: 2

-Independientes Nacionalistas Vascos. 2

-Alianza Liberal (AL): 1

-Partido Comunista de España (PCE): 1

-Esquerra Republicana de Cataluña (ERC): 1

-Euskal Sozialistak Elcartzeko Indarra-Fuerza para la Unidad de los Socialistas Vascos (ESEI): 1

-Euskadiko Ezkerra (EE): 1

-Candidatura Aragonesa Independiente de Centro (CAIC): 1

-Asamblea Majorera (AM): 1

A los anteriores senadores de elección popular había que añadir los 41 de designación real, previstos en la Ley para la Reforma Política.

alineaba con ella.

El pueblo español había confiado en las opciones moderadas. Unión de Centro Democrático, con Adolfo Suárez a la cabeza, ganó las elecciones aunque por mayoría relativa. Otra gran revelación fue el PSOE de Felipe González, convertido en la segunda fuerza política si bien a bastante distancia de los centristas. El fracaso del PC -que obtuvo tan sólo 20 diputados y ningún senador– fue la gran sorpresa de las elecciones, pues los comunistas habían llevado durante cuarenta años el peso de la oposición al franquismo y habían hecho gala durante la transición de un gran sentido de la responsabilidad. Pero hubo más sorpresas como la exigua representación de Alianza Popular con 16 diputados y 2 senadores. El franquismo no fue capaz de sobrevivir a Franco. Sin embargo, paradojas de la política, Alianza Popular vio cómo la UCD desaparecía en 1982, y cómo bajo la dirección de Manuel Fraga, uno de los políticos más brillantes de la vida política española contemporánea, ponente constitucional y que votó e hizo campaña a favor de la Constitución –en contra de lo que suele afirmarse con frecuencia–, se convertía en la única alternativa al omnímodo poder socialista. A Fraga ha de reconocérsele el mérito de haber democratizado a la derecha española, aunque fracasaría en su empeño de alcanzar el poder liderando la "mayoría natural" que, según él, podía desbancar al socialismo. Sin embargo, tras la refundación del partido en 1989 y su transformación en el actual Partido Popular, de ideología centrista, liberal y humanista, comprometido inequívocamente con la democracia constitucional, Fraga llegaría a ver cómo su sucesor José María Aznar conseguiría llevar al partido al gobierno de España en las elecciones de 1996[30].

El día 22 de julio de 1977 tuvo lugar la solemne apertura de las Cortes constituyentes. El hemiciclo del Congreso, testigo de tantos acontecimientos históricos, vivió quizás uno de los más relevantes de nuestra historia contemporánea. El rey certificaba el comienzo de la democracia ante la representación de la soberanía nacional, convirtiéndose así en un monarca constitucional, después de la celebración de unas elecciones auténticamente democráticas, algo que se producía por primera vez en nuestra historia. Sellaba así, definitivamente, el compromiso de la

30 El pueblo gallego compensaría a Manuel Fraga con la presidencia de la Xunta de Galicia, que desempeñó con sucesivas mayorías absolutas entre 1990 y 2005. Después fue senador autonómico en representación del Parlamento gallego, cargo del que dimitió en septiembre de 2011 por razones de salud, falleciendo el 15 de enero de 2012. Manuel Fraga fue el intelectual más relevante del pensamiento liberal-conservador en el último tercio del siglo XX. Pocos políticos españoles han podido exhibir una formación académica tan relevante como la del fundador de AP, como lo demuestra su ingreso con el número uno por oposición en el cuerpo de Letrados del Consejo de Estado y en la Escuela Diplomática y la obtención, a los 28 años, de la cátedra de Derecho Político en la Universidad de Valencia, cuando sólo había doce cátedras de esta asignatura en España.

Corona de devolver al pueblo español la titularidad de la soberanía.

Entresacamos algunos de los aspectos más sobresalientes del discurso:

> Señores Diputados, señores Senadores, les saludo como representantes del pueblo español, con la misma esperanza que ese pueblo tiene depositada en ustedes: la esperanza de que el voto que les ha otorgado sea el punto de partida para la consolidación de un sistema político libre y justo dentro del cual puedan vivir en paz todos los españoles. (…) Hace poco más de un año y medio, en mi primer mensaje como Rey de España, afirmé que asumía la Corona con pleno sentido de mi responsabilidad y consciente de la honrosa obligación que supone el cumplimiento de las Leyes y el respeto de la tradición. Se iniciaba una nueva etapa en la Historia de España que había de basarse ante todo en una sincera voluntad de concordia nacional (…). El camino recorrido hasta el día de hoy no ha sido fácil ni sencillo. Pero ha resultado posible por la sensata madurez del pueblo español, por sus deseos de armonía, por el realismo y la capacidad de evolución de los líderes que hoy están sentados en este Pleno y por la favorable actitud de los altos órganos del Estado para asumir las exigencias sociales. (…) Pero sí quiero decirles que entre todos hemos construido los cimientos de una estructura sólida para la convivencia en libertad, justicia y paz. (…) La democracia ha comenzado. Ello es innegable. Pero saben perfectamente que falta mucho por hacer; aunque se hayan conseguido en corto plazo metas que muchos se resistían a imaginar. (…) En estos momentos cruciales de nuestra Historia hemos de procurar eliminar para siempre las causas históricas de nuestros enfrentamientos. Creo que poseemos las condiciones de altura de miras y de afán de trabajos en común para encararnos con un porvenir de paz y progreso. Lo que aún nos falta hemos de conseguirlo en la labor de cada hora, en la capacidad de diálogo, en la conservación de ese alto ejemplo de avenencia y espíritu abierto que se ha puesto de manifiesto desde el comienzo de los trabajos de estas Cámaras. (…) Para la Corona y para los demás órganos del Estado, todas las aspiraciones son legítimas, y todas deben, en beneficio de la comunidad, limitarse recíprocamente. La tolerancia, que en nada contradice la fortaleza de las convicciones, es la única vía hacia el futuro de progreso y prosperidad que buscamos y merecemos. (…) España y el mundo miran hoy a estas Cortes. Estoy convencido, pues conozco la sinceridad de los ideales de sus miembros, que el sentimiento de esperanza con que nuestro pueblo confía en los resultados de las tareas no se verá decepcionado. Sé perfectamente que estas Cortes van a dar ejemplo al país de austeridad, de entrega y de eficacia en su labor. En esa ilusionante tarea no les faltará nunca el estímulo y el impulso de la Corona. Yo pido a Dios que me ayude siempre a cumplir con mi deber en el servicio de España. Los valores y las virtudes que los españoles han puesto de manifiesto; la esforzada entrega de sus representantes al quehacer político; la labor de nuestras Instituciones; la lealtad y disciplina de nuestras Fuerzas Armadas y, en fin, el patriotismo

> de todos, nos permiten afrontar con entereza y optimismo los problemas del presente y confiar en un futuro de paz y libertad[31].

Así entró España por la senda de la democracia. La transición fue una obra titánica y no un apaño forzado por los llamados "poderes fácticos" (el ejército, la banca, el gran capital y la Iglesia). Es cierto que el régimen franquista carecía de futuro tras la muerte de su fundador, pero sus estructuras de poder estaban en pie. El ejército se consideraba legitimado para intervenir en la vida política y no estaba dispuesto a consentir ningún intento revolucionario. La situación de España distaba mucho de ser idílica. Al descontento creciente de la clase trabajadora se unía la irrupción cada vez más violenta del terrorismo de ETA y del GRAPO. España tuvo la suerte de que a la cabeza del Estado se encontrara un joven monarca que se había propuesto por encima de todo convertirse en rey de todos los españoles, a pesar de que la restauración de la Monarquía hubiera tenido que llegar por voluntad del dictador. El rey tuvo también la inteligencia de rodearse de un equipo de personas como Torcuato Fernández Miranda y Adolfo Suárez que fueron capaces de apuntalar el edificio de la nación mientras se llevaba a cabo en el interior una total reforma democrática. La oposición democrática, por su parte, fue capaz de entender que cualquier intento de reproducir en España la "revolución de los claveles" del vecino Portugal[32], podría haber acabado en un nuevo baño de sangre.

---

31 El rey terminó con estas palabras que quedaron reflejadas el *Diario de Sesiones de las Cortes*: "Con esos propósitos, con esa esperanza y con esa ilusión, queda abierta la Legislatura". (Todos los presentes, puestos en pie, subrayan con una gran ovación el final del discurso de S.M. el Rey. Los aplausos, prácticamente unánimes, se prolongan durante algún tiempo".

32 En 1926, se estableció una dictadura militar mediante un golpe de Estado que derribó la I República portuguesa de un modo similar al de la llegada al poder en España del general Primo de Rivera. Siete años después, el catedrático de la Universidad de Coimbra, Antonio Oliveira de Salazar, se convirtió en dictador instaurando el "Estado Novo", similar al corporativismo italiano de Mussolini. En 1970 falleció Salazar y le sucedió el catedrático de Derecho Constitucional Marcelo Caetano, maestro del moderno derecho administrativo portugués. Pero, a pesar de su elevada preparación intelectual, fue incapaz de resolver la grave crisis provocada por las guerras de liberación de Mozambique, Guinea Bissau y Angola. El 24 de abril de 1974, un grupo de capitanes arrastró al ejército a un nuevo golpe de Estado que, en unas pocas horas, consiguió el derrumbamiento pacífico del régimen salazarista, con la promesa de instaurar un régimen democrático y acabar con los conflictos africanos mediante la concesión de la independencia a las antiguas colonias. Los militares sublevados nombraron presidente de la República a Antonio Spínola, un general salazarista que estaba al frente del "Movimiento de las Fuerzas Armadas". En octubre de 1974, alarmado por el sesgo izquierdista de la revolución, Spínola intentó sin éxito un golpe de Estado, que obligó al general a refugiarse en España. A partir de ese momento, se impuso el sector marxista de las fuerzas armadas. El Movimiento de las Fuerzas Armadas, dominado por los comunistas, anunció en marzo de 1975 el inicio de la "transición al socialismo". Se nacionalizaron la banca, los latifundios y las principales industrias del país. El 25 de abril de 1975 se celebraron elecciones constituyentes, que dieron el triunfo

Todos actuaron, menos una minoría de extremistas de uno y otro lado, con un extraordinario sentido de la responsabilidad y voluntad de reconciliación. Esto fue lo que hizo posible el paso de la dictadura a la democracia en un país dispuesto a enterrar los odios del pasado para convertirse en una nación de ciudadanos libres e iguales. El episodio de la legalización del Partido Comunista, que pudo haberle costado la corona al rey Don Juan Carlos, demuestra la sinrazón de quienes rechazan la legitimidad de la actual democracia española por no haber sido fruto de una ruptura revolucionaria, lo que impidió que España volviera a ser escenario de un nuevo ajuste de cuentas.

En los últimos tiempos se pretende deslegitimar la transición con el argumento de que el reformismo que se impuso a la ruptura no fue otra cosa que un instrumento para garantizar la continuidad del "bloque social de poder" del franquismo. De ahí que se cuestione la actuación de Santiago Carrillo por haber traicionado los ideales republicanos al aceptar, con tal de que el Partido Comunista fuera legalizado, la Monarquía y la bandera rojigualda. Para sus detractores, la negociación de los partidos de la oposición con el presidente Suárez supuso la aceptación de la legitimidad de origen y de ejercicio del sistema franquista, de la necesidad histórica de la guerra civil y del prolongado periplo de la dictadura. Incluso el bipartidismo habría formado parte del pacto soterrado promovido por quienes movieron los hilos para preservar su poder "fáctico". Se hizo creer a la opinión pública la falsa idea de que el rey y su presidente habían devuelto la soberanía al pueblo español después de haber vencido heroicamente la resistencia de los poderes inmovilistas[33]. La consecuencia de la desmitificación de la transición es el propósito de que

al Partido Socialista, dirigido por Mario Soares. Sin embargo, el Movimiento de las Fuerzas Armadas seguía interfiriendo el proceso democrático. Durante varios meses el caos se apoderó del país y la gobernación se hizo imposible, hasta el punto de temerse una guerra civil. En noviembre de 1975, se produjeron movimientos sediciosos por parte de militares comunistas que fueron reducidos, con derramamiento de sangre, por fuerzas leales al gobierno. Un general "moderado", Ramalho Eanes, consiguió detener a los militares revolucionarios, restableció la disciplina en los cuarteles y se normalizó la situación institucional. La asamblea constituyente elegida en 1975 aprobó un año después, el 2 de abril de 1976, una nueva Constitución, de signo marcadamente socializante. Al Consejo de la Revolución, constituido íntegramente por militares, se le encomendaba la tutela de las instituciones democráticas como garante del cumplimiento de la ley fundamental. Esta anomalía impropia de un régimen democrático se prolongó hasta 1982, que suprimió el Consejo en la primera reforma constitucional. La Constitución de 1976 ha sido objeto de otras seis reformas o revisiones constitucionales, tendentes a homologar el régimen portugués en materia socio-económica con las democracias europeas y adaptarlo a las exigencias de la integración de Portugal en las Comunidades Europeas. El pueblo portugués nunca ha sido llamado a las urnas para refrendar su Constitución. (Véase Andoni PEREZ AYALA: *Tres décadas de evolución constitucional en Portugal (1976-2006)*, Revista de Derecho Político, UNED, núm. 70, 2007, p. 65-134.)

33 Véase Ferrán GALLEGO: *El mito de la Transición. La crisis del franquismo y los oríge-*

de una vez por todas se produzca la ruptura, cuya primera consecuencia habría de ser la eliminación de la vida política de los "herederos del franquismo" (el Partido Popular e, incluso el propio PSOE[34]) y la entrada en un proceso constituyente similar al de 1931[35].

Pero la historia dice que poco tiempo después de refrendar la Constitución de 1978, la primera y única Constitución española que no fue un trágala para nadie, el pueblo español otorgó su confianza al Partido Socialista Obrero Español, con 202 diputados, mientras que la UCD, el partido que según los doctrinarios de la ruptura representaba y garantizaba la continuidad del "poder social" del franquismo, sencillamente falleció de muerte electoral. Y un año después, los socialistas conquistarían también por voluntad del pueblo español un inmenso poder autonómico y municipal. La derecha democrática española tardaría catorce años en obtener la confianza de los españoles. Demonizar al supuesto bipartidismo, como si España hubiera regresado a la época de la Restauración en que Cánovas y Sagasta decidieron turnarse en el poder mediante un gigantesco y continuado fraude electoral que duró varias décadas, es una desmesura inaceptable. La alternancia en el poder entre dos grandes partidos se ha producido por la libre voluntad de los ciudadanos y no por imperativo de la Constitución[36]. Y si la hegemonía del PP y

nes de la democracia, Barcelona, 2008.

34 Seguramente Felipe González nunca pensó que algún día le insultarían en el paraninfo de una Universidad al grito de "fascista". Pues ocurrió el 16 de octubre de 2015 en la Universidad de Alicante.

35 Pablo Iglesias, líder de Podemos, el nuevo partido neocomunista disfrazado de populista, tiene esta peculiar visión de la transición: "A partir de la muerte de Franco comienza el periodo que ha venido en llamarse Transición Democrática, ese fenómeno por el que el sistema de poder establecido por los vencedores de la Guerra Civil se transforma sin que se alteren demasiado sus condicionantes fundamentales. El poder económico, los aparatos del Estado y la dirección de los mecanismos institucionales continuaron en las mismas manos que habían estado durante la larga noche de la dictadura". (Pablo IGLESIAS: *Disputar la democracia. Política para tiempos de crisis*, Madrid, 2014, p. 104.)

36 Tal vez no sea ocioso recordar que, durante los 38 años de democracia vividos en España desde 1977, la izquierda democrática ha estado en el poder 21 años y el centro-derecha 17. En las seis legislaturas (1982-1986, 1986-1989, 1989-1993, 1993-1996, 2004-2008 y 2008-2011) en que gobernó el PSOE, sólo obtuvo dos mayorías absolutas. UCD, con dos legislaturas (1977-1978 y 1979.1982), no tuvo nunca mayoría absoluta. De las tres legislaturas del PP (1996-2000, 2000-2004 y 2011-2015), las dos últimas lo han sido con mayoría absoluta. De modo que de las once legislaturas habidas desde 1977, en seis ocasiones el partido gobernante se ha visto obligado a concertar pactos parlamentarios con otras fuerzas políticas. Otra gran falsedad es decir que la transición fue un apaño para consagrar el bipartidismo. UCD desapareció de la escena política e, incluso como partido, tras cinco años de estar en el poder. Hay que tener en cuenta, además, el poder autonómico. Es impropio hablar de bipartidismo en el País Vasco, Cataluña y Andalucía, donde desde 1980 el gobierno, con algunas efímeras excepciones, ha sido monopolio de un partido. En Navarra, ha habido siempre pluripartidismo y ningún partido ha obtenido

del PSOE desaparece será porque los ciudadanos así lo deciden. Todo ello en el marco de la Constitución.

hasta el día de hoy mayoría absoluta. Tampoco puede hablarse de bipartidismo en Galicia, Canarias, Baleares, Cantabria, Asturias y Aragón. Donde en la práctica sí lo ha habido es en Madrid, Extremadura, las dos Castillas, la Comunidad Valenciana, La Rioja y Murcia. En suma, en la España democrática el régimen de partidos ha sido cambiante y en todo momento fruto de la voluntad popular. Nada que ver con el régimen caciquil y corrupto de la Restauración monárquica de 1874.

LA CONSTITUCIÓN DE LA LIBERTAD Y LA CONCORDIA

Las Cortes constituyentes

Durante el siglo XIX y gran parte del XX, como ya hemos visto al situar la cuestión foral en su contexto histórico, España padeció guerras civiles, revoluciones, dictaduras, golpes de Estado y pronunciamientos militares, magnicidios, asesinatos políticos, desórdenes públicos, huelgas revolucionarias, conspiraciones... Toda clase de convulsiones sociales asolaron España. Por si fuera poco, el pesimismo nacional provocado por la humillación sufrida a manos de los Estados Unidos, cuando la poderosa escuadra yanqui liquidó en 1898 los restos de nuestras viejas glorias imperiales (Cuba, Filipinas y Puerto Rico), se adueñó de España. Desde entonces los españoles permanecieron aislados del concierto internacional.

Añádase a todo esto la supresión traumática de la II República. Muchos de los sublevados contra ella no se imaginaban ni que la guerra iba a durar tres años, ni que su resultado sería la instauración de un régimen caudillista, de corte fascistoide, cuyo titular estaba dispuesto a perpetuarse en el poder imbuido de un profundo mesianismo político. El nuevo régimen tuvo en su origen el apoyo de la Iglesia y del gran capital, amenazados en su supervivencia por los gravísimos excesos de la izquierda republicana. La guerra civil fue un enorme fracaso colectivo. Media España acometió a la otra media. Ambas partes tenían en principio nobles motivaciones, pero lo cierto es que en los dos bandos se cometieron crímenes horrendos. Luego, la victoria otorgó a Franco, que no practicó la virtud cristiana de la compasión y el perdón, el monopolio de la represión. Durante muchos años, el régimen mantuvo la llama del enfrentamiento civil enarbolando sobre todo el miedo al comunismo, argumento por otra parte bastante creíble a juzgar por la suerte que habían sufrido numerosos países europeos y asiáticos, y otros como Cuba que desde 1959 padece una férrea dictadura comunista. Con el paso del tiempo, la liberalización económica, la presión de la comunidad internacional y la demanda de libertad de las nuevas generaciones así como de la Iglesia Católica a partir del II Concilio Vaticano, obligaron al régimen a suavizar sus métodos y a tratar de ofrecer signos de apertura.

Cuentan de Franco que se permitió aleccionar a un visitante: "Usted haga como yo. No se meta en política"[37]. Un consejo que durante mucho tiempo hubo

37 Según la versión más extendida, el destinatario de la frase fue Sabino Alonso Fueyo,

de seguir, de buen grado o por la fuerza, la mayoría de los españoles, entre otras cosas porque, además de la falta de libertades, había que ocuparse de sobrevivir. "Primum vivere, deinde filosofare", dice el viejo aforismo latino. Durante la II República, la crisis económica mundial golpeó con fuerza a la economía española hasta el punto de que buena parte de la población vivía en la indigencia y el analfabetismo. Luego la guerra civil destruyó gran parte del tejido industrial y de las infraestructuras, provocando un retroceso en el desarrollo económico, agravado por la liquidación de las reservas de oro del Banco de España[38]. En los primeros

director del diario *Arriba*, cuando fue a quejarse a Franco de las presiones que recibía su periódico de las diferentes familias políticas del Movimiento.

38 Desde que se tuvo conocimiento del envío del oro a Moscú ordenado por el gobierno presidido por Largo Caballero, siendo Negrín ministro de Hacienda, Franco denunció que se trataba de un "expolio" a la riqueza nacional. El acuerdo se adoptó por el Consejo de Ministros republicano el 6 de octubre de 1936, cuando las tropas nacionales del ejército de África se acercaban a Madrid. El 25 de octubre, 7.800 cajas conteniendo 510 toneladas de oro fueron embarcadas en cuatro transportes rusos en la base naval de Cartagena y desembarcados en Odessa desde donde se llevaron a Moscú. Este inmenso tesoro valorado en 1.581.642 millones de pesetas sirvió para pagar el suministro de armas a la República tanto de los soviéticos como de otros países. No todo el oro del Banco de España se entregó a Rusia. Otras 192 toneladas se vendieron en Francia, de las que fueron devueltas 40 toneladas (140 millones de pesetas oro) al Gobierno de Franco en febrero de 1939, semanas antes del término de la guerra. El presidente Negrín, que había sustituido al frente del Gobierno a Largo Caballero en 1937, entró en negociaciones con el Gobierno español en 1956 para la entrega de toda la documentación relativa al oro dispuesto por la República. En las conversaciones tuvo una activa participación el navarro Mariano Ansó, de Izquierda Republicana, que había sido el primer alcalde de Pamplona al proclamarse la República. Negrín murió antes de procederse a la entrega que encomendó a su hijo Rómulo y que se materializó el 18 de diciembre de 1956. Este hecho alimentó la idea de que Franco conseguiría la devolución del oro, pero después de analizar la documentación los servicios jurídicos del Banco de España informaron que no había ninguna base legal para tal reivindicación porque el oro "había sido efectivamente gastado en su totalidad por el Gobierno de la República durante la guerra". (Véanse José Angel SANCHEZ ASIAIN: L*a financiación de la guerra civil española. Una aproximación histórica*, Barcelona, 2012, capítulos XIII y XIV, p. 556-649). La versión del régimen franquista se resume en el artículo publicado por el diario *Arriba*, el 13 de enero de 1955, titulado *Los caminos del oro español*, que sostiene que el traslado del oro a Moscú fue decidido por los dirigentes soviéticos instalados en España (Angel VIÑAS: *El escudo de la República. El oro de España, la apuesta soviética y los hechos de mayo de 1937*, Barcelona, 2007, p. 656-659), versión que desmiente el propio Negrín que asume personalmente dicha responsabilidad. Por otra parte, existe la duda de si la URSS se cobró "a precio de oro" sus ventas de armamento. El escritor y militante anarquista, Abad de Santillán escribió en 1940: "Tan funesta como la no-intervención para la llamada España leal, fue la intervención rusa, que llego varios meses después de iniciadas las operaciones; prometió vendernos material y, no obstante cobrarlo en oro, por adelantado, llegase o no llegase la carga a nuestros puertos, puso como condición de la supuesta ayuda la sumisión completa a sus disposiciones en el orden militar, en la politica interior, en la politica internacional, habiendo hecho de la España republicana una especie de colonia soviética. La intervención rusa, que no solucionó ningún problema vital desde el punto de vista del material, escaso, de pésima calidad, arbitrariamente distribuido, dando

años de la posguerra, que coincidieron con la guerra mundial, el hambre se adueñó de España. Con el triunfo de los aliados llegó el aislamiento internacional. Las Naciones Unidas expulsaron a España de su organización y las grandes potencias retiraron sus embajadores en Madrid. Esto ocurría en 1946. Pero el régimen resistió la invasión de los "maquis", se creció en la adversidad, aguantó el pulso y lo ganó cuando los Estados Unidos se dieron cuenta de que una República comunista en el oeste europeo sería mortal para la seguridad de Occidente. La "guerra fría" desencadenada entre las dos grandes potencias mundiales –USA y la URSS– jugó a favor de Franco que pasó de ser un "peligro para la paz" a convertirse en aliado de los norteamericanos gracias a su anticomunismo militante. En 1950, la ONU revocó la expulsión de España y los embajadores volvieron a Madrid. En 1953, Estados Unidos y España firmarían un pacto de alianza y ayuda mutua. Franco recorrió en triunfo las calles de Madrid en coche descubierto junto al presidente Eisenhower.

De la autarquía y el consiguiente intervencionismo del Estado propio de los años 40 se pasó a finales de los años 50 a la liberalización económica. España vivió a partir de entonces una fiebre de desarrollo que se tradujo en un incremento significativo del nivel de vida de la población, consolidándose así una poderosa clase media. Se construyeron importantes infraestructuras hidráulicas y de comunicaciones. Se acabó con el analfabetismo. Se extendió la sanidad pública a la mayor parte de la población y se sentaron las bases que permitirían más tarde universalizar la seguridad social. La reconstrucción de Alemania y el incremento del nivel de vida en la Europa occidental permitió a España explotar uno de sus principales recursos naturales: el sol. Millones y millones de turistas europeos descubrieron las playas españolas. El turismo tuvo un efecto beneficioso no sólo por la entrada de divisas sino porque permitió el acercamiento de España al universo europeo políticamente libre y culturalmente avanzado. En contrapartida dos millones de españoles se vieron obligados a buscar trabajo fuera de nuestras fronteras. La revolución del mayo francés de 1968 en París provocó un gran impacto entre los universitarios españoles. Las Universidades entraron en ebullición. La Iglesia, en medio de una gran crisis interna postconciliar por la división entre sacerdotes progresistas y conservadores, comenzó también a despegarse del régimen. A pesar de las limitaciones, comienzan a surgir medios de comunicación independientes que se expresan cada vez con mayor libertad por la necesidad del cambio político. España anhelaba dejar de ser diferente.

---

preferencia irritante a sus secuaces, corrompió a la burocracia republicana, comenzando por los hombres del gobierno, asumió la dirección del ejercito, y desmoralizó de tal modo al pueblo que este perdió poco a poco todo interés en la guerra, en una guerra que se había iniciado por decisión incontrovertible de la única soberanía legitima: la soberanía popular". (Diego ABAD DE SANTILLÁN: *¿Por qué perdimos la guerra?*, Buenos Aires, 1940, p. 7).

Al mismo tiempo, en las zonas industrializadas que, paradójicamente, habían sido las grandes favorecidas por la política económica del franquismo, como Cataluña, el País Vasco y el cinturón de Madrid, hubo grandes protestas sociales con un trasfondo político.

En la década de los sesenta, algunas sacristías en tierra vasca dieron cobijo a los primeros pasos del autodenominado Movimiento Vasco de Liberación Nacional, que pronto iniciaría su actividad criminal contando con la simpatía de muchos que pensaron que los pistoleros de ETA sólo luchaban por la instauración de la democracia[39].

En esa década es cuando al Partido Comunista se le percibe como el principal partido de oposición al régimen. El PSOE no dará prácticamente señales de vida hasta el Congreso de Suresnes (Francia) de 1974, donde Felipe González se hizo con la secretaría general del partido. Todo lo demás no eran más que grupúsculos. En el ámbito laboral, Comisiones Obreras, sindicato promovido por el Partido Comunista, dominaba en los grandes complejos industriales seguido a mucha distancia, por aquel entonces, de la UGT, el sindicato socialista.

El denominador común de la oposición histórica al franquismo era provocar su derrumbamiento. Pero el régimen resistió cuarenta años y el dictador murió en la cama. Quince años antes de su fallecimiento, aunque no hubiera ningún debate público, muchos ya se planteaban la gran pregunta: "¿Después de Franco, qué?". El hecho de que la oposición al franquismo estuviera liderada por el PC provocaba el temor a que el final del régimen se produjera en medio de grandes convulsiones traumáticas. Esto servía a los "halcones" franquistas para enrocarse y tratar de evitar cualquier avance democrático. Había que tener en cuenta que la práctica totalidad del ejército era leal a Franco. Y con el ejército en frente, cualquier intento revolucionario estaba condenado al fracaso. Conviene recordar que el asesinato por ETA el 20 de diciembre de 1973 del almirante Carrero Blanco, presidente del Gobierno, privó a los sectores inmovilistas de la única persona en quien confiaban para garantizar la continuidad del régimen. El derrumbamiento del régimen salazarista en Portugal por el golpe de Estado protagonizado por el ejército portugués el 25 de abril de 1974, que ha pasado a la historia con el nombre de "Revolución de los claveles", y el tormentoso proceso revolucionario portugués subsiguiente, al que nos hemos referido anteriormente, produjo honda impresión en España[40].

39 El primer asesinato de ETA se cometió en 1966 y la víctima fue el policía José Ángel Pardines Arcay en el municipio vizcaíno de Lejona (Leioa).

40 Véase la nota 32. Durante el despliegue del ejército por las calles de Lisboa, un soldado introdujo un clavel en su fusil, ejemplo que fue seguido por sus compañeros como demostración del carácter incruento del golpe militar. Un fotógrafo captó esta escena que

Pero las grandes convulsiones políticas y sociales, con riesgo incluso de guerra civil, provocada por el intento de un sector de los militares golpistas de implantar el comunismo en Portugal, incrementaron los temores y pusieron en guardia a quienes temían que después de Franco, el diluvio. Por el contrario, los sectores reformistas se reafirmaron en la necesidad de transitar a la democracia de forma progresiva y controlada, mientras que la oposición sacó la errónea conclusión de que también el régimen franquista podía deshacerse como un castillo de naipes tan pronto como se produjera la desaparición del dictador.

Ahora bien, aparte de que en España el ejército se mantenía unido[41], el principal obstáculo para la ruptura revolucionaria era que el régimen dictatorial le sucedía en una Monarquía, institución histórica que trascendía de aquél. Y esto se puso de manifiesto desde el primer momento, cuando ante las Cortes franquistas Don Juan Carlos anunció que su mayor empeño sería convertirse en "rey de todos los españoles", algo que sólo podía conseguirse mediante un proceso democratizador que condujera a la reconciliación definitiva de las dos Españas. En aquellos momentos trascendentales para la nación, la Monarquía estaba llamada a ejercer una función integradora, auténtica razón de ser en un país como España. De no ser así, el reinado de Don Juan Carlos hubiera sido ciertamente efímero[42].

---

dio la vuelta al mundo. Este es el motivo por el que se bautizara la rebelión militar como la "revolución de los claveles".

41 En las postrimerías del régimen franquista surgió una organización clandestina denominada Unión Militar Democrática (UMD) fundada por tres comandantes y nueve capitanes con el objetivo de democratizar al ejército y derribar al régimen. Apenas tuvieron implantación en el seno de las fuerzas armadas. La UMD se disolvió el 26 de junio de 1976, tras la celebración de las primeras elecciones democráticas.

42 Durante la Dictadura la sociedad española desarrolló un fino sentido del humor. Se tenían serias dudas de que Don Juan Carlos estuviera capacitado para ejercer su difícil función y se hicieron muchos chistes sobre ello. El todavía "Príncipe de España" hubo de soportar sin inmutarse las chirigotas populares que le otorgaban el título de Juan Carlos I "el Breve". Uno de los primeros signos de la inteligencia del nuevo monarca fue resolver sin derramamiento de sangre el conflicto con Marruecos sobre el Sahara español. Mientras Franco agonizaba, el rey Hassan organizó la llamada "Marcha verde". Varios cientos de miles de marroquíes y 25.000 soldados, que el 6 de noviembre de 1975 se dirigieron a la frontera de la colonia española. El 14 de noviembre, con Don Juan Carlos en funciones de Jefe de Estado, se firmó en Madrid un acuerdo tripartito entre España, Marruecos y Mauritania. En él se pactó una administración temporal tripartita provisional para poner en marcha el proceso de descolonización, pero en 1976 las tropas españolas abandonaron el territorio cuyo tercio sur fue ocupado por los mauritanos y el resto por los marroquíes. La aparición del Frente Polisario, que reivindicaba el derecho a la autodeterminación del Sahara, obligó a Mauritania a retirarse, lo que permitió a Marruecos adueñarse de la totalidad de la antigua colonia. No han faltado reproches al rey Juan Carlos por haber abandonado a su suerte al pueblo saharaui y haber cedido a la presión del monarca alauita. Sin duda, en esta difícil decisión habrían pesado los sucesos de Portugal. Habría que preguntarse cuál habría sido la reacción de los españoles cuando se hubieran producido las primeras

El método utilizado por el nuevo monarca sería el de la reforma democrática "de la ley a la ley", que al final se impuso sobre el propósito de la oposición de provocar una ruptura revolucionaria, para abrir un proceso constituyente mediante la eliminación, que hubiera resultado necesariamente traumática, del régimen franquista que hubiera conducido a un ajuste de cuentas que hubiera hecho imposible la normalización democrática por más que se asegurase que se pretendía un proceso pacífico.

Pero la tarea no fue nada fácil. Los sectores más radicales del régimen trataron de evitar la democratización. La matanza de Atocha de 1976 no tenía otro objeto que el de crear un clima guerracivilista, ante una previsible reacción violenta de los comunistas, que obligara al rey a paralizar el proceso de voladura controlada del régimen franquista, pues no otra cosa era la reforma democrática. Pero extramuros del régimen también había fuerzas extremistas que consideraban que en democracia sus sueños totalitarios quedarían aplastados por la voluntad popular. Es el caso de ETA, que puso a los militares en su punto de mira en la convicción de que también exigirían al rey dar marcha atrás. El terrorismo vasco intensificó sus acciones criminales contra los altos mandos del ejército, con la impunidad que le proporcionaba la permisividad del Estado francés. El sur de Francia se había convertido en un auténtico santuario para los terroristas vascos. Sobre ETA los "progresistas" de la época tenían ideas equivocadas. Cuando se produjo el asesinato en 1973 del almirante Carrero Blanco, número dos del régimen de Franco, muchos miraron para otro lado y otros hasta brindaron con champán. Tardarían bastante tiempo en percatarse que los etarras no eran más que vulgares asesinos y no luchadores de la libertad y que el pronóstico de que con el advenimiento de la democracia se integrarían en el sistema estaba equivocado. La persistencia en su acción criminal demostró que sus objetivos no eran ni la libertad ni la democracia, sino la independencia del País Vasco y su conversión en una república popular de corte marxista-leninista, ideología que por aquel entonces impregnaba a la mayor parte de los miembros de la banda. Por desgracia, ETA no era la única organización terrorista que operaba en España. Había también otros grupos terroristas en Cataluña, Galicia y Canarias, además de los GRAPO (Grupos Armados de Resistencia Antifascista), que actuaban en todo el territorio español y cuya acción de mayor notoriedad fue el secuestro en 11 de diciembre de 1976 del ex ministro Antonio Oriol, presidente del Consejo de Estado, y el 24 de enero de 1977 del teniente general Emilio Villaescusa, que serían liberados por la policía el 11 de

e inevitables bajas de soldados de reemplazo si se hubieran abierto las hostilidades. Una guerra colonial contra Marruecos habría tenido consecuencias imprevisibles. La ocupación del Sahara por España se inició en 1884 cuando las potencias europeas se repartieron el territorio africano en la Conferencia de Berlín, legitimando así un proceso colonizador no precisamente ejemplar.

febrero de 1977.

A pesar de este clima de dificultades, tensión e incertidumbre, el Gobierno consiguió mantener el control de la situación de forma que finalmente pudieron celebrarse las elecciones del 15 de junio de 1977, con el resultado que ya vimos. A ello contribuyó la responsable actuación de la oposición democrática, una vez que se convenció de la inviabilidad de la ruptura.

Una de las primeras disposiciones de las Cortes Generales fue la aprobación de la ley de amnistía[43]. Con ella se quiso poner punto final a las secuelas de la guerra civil con un espíritu de auténtica y sincera reconciliación. La amnistía supuso borrón y cuenta nueva para todos. Nadie sería juzgado y condenado por hechos delictivos ocurridos con anterioridad a su otorgamiento. Los terroristas, incluso con delitos de sangre, tendrían la oportunidad de reintegrarse a la sociedad. Tampoco se exigirían cuentas a los miembros de los aparatos represores del franquismo. La nueva España democrática nacía bajo el signo de la concordia. En las Cortes constituyentes se sentaron históricos militantes antifranquistas junto a ex ministros de Franco. Lo importante era mirar hacia delante y evitar que las viejas heridas, los viejos rencores, ensombrecieran el horizonte de la libertad. En España se respiraba un nuevo aire de libertad, de ilusión y de esperanza.

Había también que garantizar la estabilidad económica y la paz social. El país tenía que seguir avanzando y superar las negativas consecuencias de la crisis del petróleo que había frenado en seco el desarrollo español y podía comprometer la viabilidad de la propia democracia. Suárez convocó a todos los partidos parlamentarios y consiguió un trascendental acuerdo con la firma de los llamados "Pactos de La Moncloa"[44]. La paz social estaba garantizada.

43 Ley 46/1977, de 15 de octubre.

44 Se firmaron dos acuerdos. Uno de carácter político y otro económico. Los firmantes fueron Adolfo Suárez en nombre del gobierno, Leopoldo Calvo-Sotelo (por UCD), Felipe González (por el Partido Socialista Obrero Español), Santiago Carrillo (por el Partido Comunista de España), Enrique Tierno Galván (por el Partido Socialista Popular), Josep Maria Triginer (por la Federación Catalana del PSOE), Joan Raventós (por Convergencia Socialista de Cataluña), Juan Ajuriaguerra (por el Partido Nacionalista Vasco) y Miquel Roca (por Convergència i Unió). Manuel Fraga (por Alianza Popular) no suscribió el acuerdo político, pero sí el económico. El acuerdo económico fue respaldado por Comisiones Obreras y más tarde se adhirió el sindicato socialista, Unión General de Trabajadores (UGT), que inicialmente se había opuesto.

El consenso como método de elaboración de la Constitución

Tan pronto como se constituyeron las nuevas Cortes, el Gobierno de Suárez hizo pública su decisión de abordar la elaboración de una nueva Constitución que sustituyera y derogara a las Leyes fundamentales del régimen anterior, momento en que se daría por concluida la transición a la democracia emprendida bajo los auspicios de la Corona. Sin embargo, no sería el Gobierno el redactor del proyecto de Constitución sino que éste habría de nacer del seno de las propias Cortes. Y así, se constituyó una ponencia integrada por siete miembros representativos de los grupos políticos más significativos. De los ponentes designados, tres eran de la UCD y los restantes, a razón de un miembro cada uno, pertenecían al PSOE, a la Minoría Catalana, al Partido Comunista y a Alianza Popular[45].

Se acuñó entonces una palabra mágica demostrativa del espíritu con que se abordaba la elaboración de la nueva Constitución. Se trataba de la palabra "consenso". Había que evitar a toda costa la repetición de los errores del pasado, en que las Constituciones representaban el sentir de la mayoría sin tener en cuenta la opinión de las minorías.

El precedente de la Constitución de la II República estaba presente en la mente de los constituyentes. Las Cortes republicanas de 1931 eran mayoritariamente de izquierdas e hicieron una Constitución de izquierdas. En lugar de servir de cauce de solución para los problemas de España algunos de sus preceptos contribuyeron a radicalizarlos. He aquí un ejemplo. La izquierda hacía gala por aquel entonces de un anticlericalismo sin límites. La religión era el opio del pueblo y había que combatirla. Se introdujo un precepto cuya consecuencia directa fue la inmediata expulsión de los jesuitas, al decretar la disolución de aquellas órdenes religiosas que estatutariamente impusieran, además de los tres votos canónicos -de pobreza, castidad y obediencia-, otro especial de obediencia a una autoridad distinta de la legítima del Estado. Como los jesuitas tenían un cuarto voto de obediencia al Papa, jefe del Estado de la Ciudad del Vaticano, el Gobierno los disolvió y se incautó de sus bienes. Esto produjo una gran indignación entre los fieles católicos. Pero hubo más. Las órdenes religiosas, a tenor de lo dispuesto en la Constitución, no podrían ejercer la enseñanza, de forma que los colegios católicos serían clausurados. Si a eso se añade la quema de iglesias y conventos producida nada más proclamarse la

45 Los designados, a los que se considera "padres de la Constitución" fueron por UCD, Gabriel Cisneros, José Pedro Pérez Llorca y Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón; por el PSOE, Gregorio Peces Barba; por Alianza Popular, Manuel Fraga Iribarne; por el PSOE, Gregorio Peces Barba; por la Minoría Catalana, Miquel Roca i Junyent; por el Partido Comunista, Jordi Solé Tura.

República y la hostilidad de la izquierda revolucionaria contra curas y monjas, en un país donde los sentimientos religiosos eran muy profundos, no es de extrañar que este estado de cosas se arguyera como pretexto para justificar la sublevación contra la República.

Pues bien, los constituyentes trataron de no incurrir en los viejos errores. Había que dar satisfacción a las legítimas reivindicaciones territoriales, sociales y culturales. La utilización del método del consenso condujo a la necesidad de un diálogo permanente entre las fuerzas políticas, bien en el seno de la ponencia y de la Comisión Constitucional como en el ámbito de las fuerzas políticas y del Gobierno. No se piense que todo discurrió como por un camino de rosas. Hubo momentos de tensión e incluso riesgo de ruptura. Pero imperó el sentido de la responsabilidad histórica. Y al final se alcanzó el acuerdo. Todos los grupos se dejaron pelos en la gatera. Pero el pacto constitucional alcanzado era una garantía de estabilidad política y de concordia nacional[46].

Las grandes cuestiones nacionales resueltas por consenso

El dilema Monarquía-República

El triunfo de la Revolución liberal, en la España del siglo XIX, no cuestionó la Monarquía. Sin embargo, en 1873, después de un largo periodo de crisis nacional provocado por la revolución de 1869, se proclamó la I República. Las Cortes republicanas quisieron hacer una Constitución federal, pero no les dio tiempo. Once meses después de su proclamación, un golpe de Estado acabó con ella. Poco después, otro pronunciamiento militar restauraría la Monarquía en la persona de Alfonso XII, bisabuelo del rey Don Juan Carlos I.

El segundo período republicano será en el siglo XX. La II República llegó de forma sorpresiva. El 12 de abril de 1931 se celebraron elecciones municipales. El triunfo de los candidatos monárquicos fue arrollador. Pero en la mayor parte de las capitales de provincia triunfaron las candidaturas republicanas. En Madrid y Barcelona las masas republicanas se echaron a la calle para exigir el cambio de ré-

46 A la lista de “padres de la Constitución” es de absoluta justicia añadir a Joaquín Abril Martorell, vicepresidente primero del Gobierno y a Alfonso Guerra, vicesecretario general del PSOE, que fueron quienes, cuando no se lograba llegar al acuerdo en el seno de la ponencia constitucional, se reunían y conseguían salvar el consenso.

gimen y el rey se sintió incapaz de resistir la presión popular. En la tarde del 14 de abril de 1931, Alfonso XIII abandonó precipitadamente el Palacio Real. Aunque justificó el abandono por su deseo de evitar derramamientos de sangre, es posible que en su mente estuviera bien presente el asesinato de los zares de Rusia de 1918. Esta vez la República duró cinco años más los tres años de la guerra civil.

En 1978 los constituyentes entendieron que resucitar el dilema República-Monarquía era una insensatez. La cuestión de la forma de gobierno era crucial. Si las Cortes se hubieran decantado por la República se hubiera abierto una crisis política de dimensiones incalculables pues la popularidad de Don Juan Carlos cada vez se hacía más patente. Así lo entendió el PC que no presentó ninguna enmienda a la forma de gobierno por entender que estaba en juego la pervivencia de la democracia. De modo que la forma política del Estado español es la Monarquía Parlamentaria, según reza el artículo 1º de la Constitución.

La soberanía, la unidad nacional y la cuestión de las nacionalidades

España es una nación vieja. Los romanos la llamaron Hispania e hispanos a sus habitantes. Siempre la consideraron como una unidad política. En el siglo VIII, la unidad española se quiebra a causa de la invasión de los árabes. La resistencia se realizará a partir de pequeños núcleos en el norte de España, dispersos entre sí, que se constituyen en reinos separados. Sin embargo, siempre se mantuvo la idea de España como unidad superior. Entre finales del siglo XV y comienzos del siglo XVI todos los reinos cristianos peninsulares -salvo Portugal- se integran en una sola Corona. La pertenencia a la monarquía común estrecha los vínculos políticos, culturales, económicos y sociales de los españoles. También el hecho de formar parte del Imperio más poderoso de aquella época. La diversidad de reinos no es obstáculo para que todos sus naturales se sintieran españoles[47].

En el siglo XIX, la lucha contra Napoleón provoca una explosión de españolismo. En la Constitución de Cádiz de 1812, donde la nación sustituye al rey como titular de la soberanía, se sientan las bases políticas del moderno Estado español.

Los constituyentes se enfrentarán a cuestiones en extremo delicadas. ¿Quién

47 Cristóbal Colón, aunque llevaba el pendón de Castilla como bandera, cuando hubo de poner nombre a una de las islas descubiertas en su primer viaje al continente americano la llamó “La Española”, cuyo territorio hoy comparten la República Dominicana y Haití. Esto deberían tener muy presente quienes afirman que Colón era catalán. Quizás por ello tenía muy clara la idea de que su expedición era una empresa española.

es el titular de la soberanía? ¿Es España una nación? ¿Existen nacionalidades en España? ¿Si las hay, habría de reconocérseles el derecho a la autodeterminación y, por tanto, a la secesión?

De nuevo funcionará el consenso. Hay una coincidencia fundamental en el rechazo al Estado centralista, que no es poco. A partir de ahí se despejan las incógnitas.

En primer lugar, es España la que se constituye en un Estado social y democrático de Derecho. Es España la que proclama como valores superiores de su ordenamiento la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo jurídico.

Y como consecuencia de todo ello, el titular de la soberanía nacional es el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado. Quiere esto decir que la soberanía es única y surge del pueblo español en su conjunto y no de la cesión de soberanía por parte de los territorios que integran España. Las fórmulas de soberanía compartida no tienen cabida en la Constitución. Tampoco el federalismo. El momento constituyente no fue el punto cero para la fundación de un nuevo Estado como consecuencia de la cesión de la soberanía de los Estados miembros. La Constitución es fruto de la voluntad democráticamente expresada del pueblo español.

El pacto constitucional también da respuesta a otra de las cuestiones más trascendentales. España es una nación. Más aún, es la propia Constitución la que se fundamenta en la unidad indisoluble de la nación española, como patria común en indivisible de todos los españoles. No cabe mayor claridad ni mayor rotundidad. En consecuencia, ninguno de los pueblos que integran la nación española tiene derecho a la autodeterminación.

La Constitución, a renglón seguido, reconoce la existencia en España de nacionalidades y regiones. Aquí el debate fue más intenso. El viejo principio de las nacionalidades planeaba sobre los constituyentes. “Toda nacionalidad tiene derecho a convertirse en Estado independiente”, había proclamado en la segunda mitad del siglo XIX el italiano Giuseppe Mazzini y el mapa europeo surgido de las viejas Monarquías se hizo trizas, aunque también avaló la unidad política de Alemania e Italia. ¿No era, pues, contradictorio reconocer la existencia de nacionalidades después de proclamar la unidad de España como nación? La respuesta la dieron los miembros de la minoría catalana -entre ellos Jordi Pujol, que presidiría la Generalidad de Cataluña desde 1979 hasta 2003-, ardientes defensores del reconocimiento de las nacionalidades. España, proclamaron, es de manera indiscutible

una nación, pero se trata de una "nación de naciones". He aquí una innovación, no una contradicción. Porque mientras la Constitución atribuye a la nación la soberanía, a las nacionalidades tan sólo se les reconoce el derecho a la autonomía, cuyo ejercicio ha de hacerse conforme a las normas constitucionales.

Unidad nacional y autonomía constituyen por tanto el anverso y reverso de la misma moneda. Es, sin duda, el reconocimiento de la realidad plural de España, que no es lo mismo que la consideración de España como un mero Estado plurinacional.

Por otra parte, a la hora de ejercer el derecho a la autonomía la Constitución no estableció ninguna distinción entre las nacionalidades y las regiones. Todas ellas pudieron acceder al autogobierno mediante la conversión, previo cumplimiento de los trámites constitucionales, en Comunidades Autónomas[48].

España es, pues, una nación. Pero es una nación plural. En ella el poder político se distribuye entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. Se alumbra un Estado compuesto, el Estado de las autonomías, sin duda una de las singularidades más relevantes de la Constitución española.

Hoy España, desde el punto de vista territorial, se divide en dieciséis comunidades autónomas, una comunidad foral y dos ciudades dotadas de Estatuto de autonomía. Sólo dejaré constancia de un dato revelador. En estos momentos, de cada diez funcionarios españoles, dos pertenecen a la Administración del Estado -incluyendo entre ellos los miembros de las Fuerzas Armadas y los cuerpos policiales-, y el resto se distribuyen entre las comunidades autónomas y los munici-

48 El autor tuvo el honor de participar en el proceso constituyente como Senador por Navarra. En una reunión conjunta de los Grupos Parlamentarios de UCD en el Congreso y el Senado, en la que se informó del estado en que se encontraba la elaboración del anteproyecto de Constitución hubo críticas a la denominación "territorios autónomos" utilizada por la ponencia para definir a los entes autonómicos que pudieran crearse en ejercicio del derecho a la autonomía. Al término de la reunión me acerqué a los ponentes de UCD allí presentes y les sugerí la conveniencia de sustituir dicha denominación por la de "Comunidades Autónomas", alegando que solía definir a Navarra en mis escritos políticos como comunidad histórica o foral.. Los ponentes tomaron buena cuenta de la sugerencia. En el informe de la ponencia que acompaña al proyecto sometido a la consideración de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso consta que a propuesta de los miembros de UCD se había acordado sustituir la expresión "territorios autónomos" por la de "Comunidades Autónomas". Votaron en contra los Sres. Roca y Solé Tura, aunque no figura ninguna explicación de su voto. Lo cierto es que nadie enmendó la nueva denominación, que hizo fortuna. (*Boletín Oficial de las Cortes* núm. 82, de 17 de abril de 1978, p. 1596.) *Boletín Oficial del Congreso* el 1 de julio de 1978).

pios. España es, por tanto, desde el punto de vista político uno de los Estados más descentralizados del mundo.

Los símbolos nacionales

La II República sustituyó la bandera española, roja y gualda, utilizada desde el reinado de Carlos III en el siglo XVIII, por otra roja, amarilla y morada.

Ya vimos cómo en las conversaciones llevadas a cabo por el Gobierno de Adolfo Suárez y que condujeron a la legalización del PC, los comunistas se comprometieron a respetar la bandera, la forma monárquica y la unidad de España.

El Partido Comunista cumplió su palabra. Y durante el debate constituyente no hizo cuestión ni de la forma de gobierno ni de la continuidad de los símbolos anteriores, aunque una ley de 1981 introdujo ciertas modificaciones en el escudo nacional. Esta es la razón por la que éste es distinto del utilizado durante el régimen de Franco, que había incluido el Aguila de San Juan y el yugo y las flechas del blasón de los Reyes Católicos y la leyenda "Una, Grande, Libre", que sustituía a su vez al "tanto monta, monta tanto" de Isabel de Castilla y Fernando de Aragón.

La pluralidad lingüística

En España, además del castellano -llamado también español, por ser el idioma común de los españoles y el oficial del Estado-, existen otras lenguas propias de ciertas comunidades. Es el caso del catalán, del valenciano, del gallego y del vascuence. En contraste con lo ocurrido en el régimen de Franco, que estableció coercitivamente el monolingüismo castellano en la enseñanza y en la Administración, la Constitución determina que las demás lenguas españolas serán también oficiales en sus respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus respectivos Estatutos. El gallego, en Galicia, el catalán en Cataluña y Baleares, el valenciano en el antiguo Reino de Valencia y el vascuence en el País Vasco y en las zonas vascoparlantes de Navarra son idiomas cooficiales. Ahora bien, el idioma común de los españoles es el castellano[49].

49 En la sesión de la Comisión Constitucional del Senado de 22 de agosto de 1978 se aprobó una enmienda del senador real Camilo José Cela que se refería al "castellano o español". Sin embargo, el texto final del artículo 3 de la Constitución no incluyó dicha enmienda. En él se dice que "el castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos

El papel de las Fuerzas Armadas

A lo largo de los dos últimos siglos, el ejército desempeñó un papel protagonista en la vida política española mediante pronunciamientos y sublevaciones haciendo uso de la fuerza y al margen de la obediencia debida al poder civil.

El ejército se consideraba "la columna vertebral de la patria"[50], lo que legitimaba a las Fuerzas Armadas para convertirse en un poder autónomo y asumir la dirección de la política interior si consideraba que España estaba en peligro. Durante el régimen de Franco se acentuó esta concepción del ejército como garante último del ordenamiento surgido de la dictadura.

La Constitución delimita claramente el papel de las Fuerzas Armadas a las que atribuye la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, la defensa de su integridad territorial y el ordenamiento constitucional. El rey asume el mando supremo de las Fuerzas Armadas, función constitucional que sería clave para sofocar el golpe de Estado protagonizado por un grupo de militares el 23 de febrero de 1981, que llegaron a secuestrar al gobierno en pleno y al Congreso de los Diputados.

No obstante, al Gobierno de la nación le corresponde dirigir la política y la administración militar. La supeditación del ejército al poder civil está plenamente consagrada en la Constitución.

Las Fuerzas Armadas españolas cumplen hoy con total profesionalidad su misión constitucional. El recelo que pudo existir en el pasado como consecuencia de la implicación política del ejército, ha dejado paso a un creciente respeto y ad-

---

los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla". Aunque el catalán, el gallego y el vascuence sean lenguas tan españolas como el castellano, éste por ser el idioma común de los españoles es la lengua española por antonomasia y como tal es conocida en todo el mundo.

50 La frase es de José Calvo Sotelo y la pronunció en un discurso con motivo de la Revolución de 1934: "Es preciso, en una palabra, que consideremos que el Ejército es el mismo honor de España. El señor Azaña decía que el Ejército no es más que el brazo armado de la Patria. Falso, absurdo, sofístico: el Ejército se ha visto ahora que es mucho más que el brazo de la Patria; no diré que sea el cerebro, porque no debe serlo, pero es mucho más que el brazo, es la columna vertebral, y si se quiebra, si se dobla, si cruje, se quiebra, se dobla o cruje con él España". (Citada por Antonio CALERO: Octubre visto por la derecha, en Gabriel JACKSON Y OTROS: *Octubre 1934. Cincuenta años para la reflexión*. Madrid: 1985, p. 178.

miración de los españoles por el papel desempeñado por las Fuerzas Armadas en arriesgadas misiones de paz para dar cumplimiento a los compromisos de España ante la comunidad internacional.

La confesionalidad del Estado

Durante el régimen de Franco, la religión católica era la oficial del Estado, al igual que lo había sido a lo largo del siglo XIX y principios del XX[51]. Esta situación contrastaba con la Constitución de la II República que, como ya hemos tenido ocasión de exponer, no se limitaba a proclamar que "el Estado español no tiene religión oficial" (artículo 3º) y a garantizar "el derecho de profesar y practicar libremente cualquier religión" (artículo 27), sino que introdujo en ese mismo artículo grandes restricciones que dieron lugar a una sañuda persecución a la Iglesia católica.

Los constituyentes evitaron aplicar la ley del péndulo y buscaron una fórmula plenamente respetuosa con el principio de libertad religiosa y el papel de las confesiones religiosas. La Constitución garantiza la libertad religiosa, ideológica y de culto. "Ninguna confesión tendrá carácter estatal", establece el artículo 16, al tiempo que ordena a los poderes públicos a tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantener relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones.

Esta última mención provocó reticencias en sectores de izquierda, que finalmente acabaron por aceptarla.

La libertad de enseñanza

Fue otro de los caballos de batalla del debate constituyente. La redacción inicial de este precepto provocó la retirada temporal del ponente socialista de la ponencia constitucional, aunque no fue el único motivo. Los partidos de izquierda querían una escuela única y laica. El centro y la derecha reclamaban el reconocimiento de la libertad de enseñanza y, por tanto, del derecho de la iniciativa privada a crear y dirigir centros educativos con su propio ideario educativo. Además, pretendían

51 En países de gran tradición democrática como el Reino Unido y las monarquías nórdicas e, incluso en repúblicas como Grecia la confesión anglicana, evangélica-luterana u ortodoxa continúa siendo la religión oficial del Estado.

garantizar la posibilidad de que los colegios privados recibieran ayudas públicas. La redacción final de este precepto no satisfizo en su momento a nadie, pero lo cierto es que los temores de quienes creían que la libertad de enseñanza tenía en España los días contados eran manifiestamente infundados. En la actualidad, una excelente escuela pública coexiste en España con la enseñanza privada. Además, los colegios privados pueden ser subvencionados por los poderes públicos, mediante el régimen de conciertos educativos, en la medida en que cumplan con los requisitos establecidos por las leyes.

Merece especial mención el reconocimiento del derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. Precepto que permite la enseñanza de la religión en las escuelas, sean públicas o privadas.

Finalmente, la discusión acalorada de este precepto para dejar bien sentado que el derecho a crear centros educativos lleva implícito el derecho a ser dirigidos por sus promotores se resolvió mediante consenso al introducir un nuevo precepto según el cual todo el capítulo de libertades y derechos fundamentales debería ser interpretado conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. Y puesto que tales pactos garantizan con toda claridad la libertad de crear y dirigir centros de enseñanza está fuera de discusión que los defensores de este derecho fundamental lograron la plena constitucionalidad del mismo.

El modelo socio-económico

Conviene recordar que cuando se elaboró la Constitución persistían en el mundo dos modelos económicos enfrentados, el capitalista o de libre mercado y el comunista o de economía intervenida y planificada por el Estado, con atribución al mismo de la propiedad de los medios de producción. Y hay que decir también que en el momento constituyente el Partido Socialista Obrero Español no había acordado todavía la renuncia al marxismo y su transformación en un partido socialdemócrata.

La Constitución española ofrece en este terreno una cierta dosis de ambigüedad. Es verdad que con sus preceptos en la mano no podría establecerse un régimen colectivista, pues se proclama sin lugar a dudas el reconocimiento de la propiedad privada y de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Pero no es menos cierto que, al mismo tiempo, se faculta al Estado para utilizar resortes

intervencionistas, incluida la planificación, palabra que estaba muy en boga en aquella época. Por otra parte, la integración en la Unión Europea obliga, en virtud del artículo 93 de la Constitución, a respetar el modelo socio-económico de su Tratado constitutivo mientras España forme parte de ella.

Por lo demás, la Constitución define un modelo que puede calificarse de "economía social de mercado". Se reconoce, sí, la libertad de empresa y la libre competencia, pero al mismo tiempo se establecen una serie de objetivos sociales que sólo pueden obtener satisfacción mediante la intervención del Estado para corregir las injusticias del mercado.

Se proclama el derecho a la salud y al mantenimiento de un régimen público de seguridad social. Se encomienda a los poderes públicos luchar contra la marginación y exclusión sociales. Se establece el deber de trabajar y el derecho al trabajo. Todos habrán de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas mediante un sistema tributario público inspirado en los principios de igualdad y progresividad, sin que en ningún caso tenga carácter confiscatorio.

Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia, pero sin perjuicio de la función social del mismo de acuerdo con las leyes.

Aunque todos estos derechos no tienen el carácter de fundamentales, pues no gozan de la especial protección de las libertades y derechos fundamentales que se contienen en el capítulo segundo, sección 1ª de la Constitución, por lo que son criterios que deben informar la acción de los poderes públicos.

En definitiva, la Constitución apuesta por un modelo de economía liberal, pero al mismo tiempo asienta los pilares de lo que hoy se denomina Estado del Bienestar. Las grandes conquistas sociales no pueden dejarse a merced del libre mercado. Aquél se asienta en el derecho de los poderes públicos a intervenir en la economía y en la vida social. Se trata de evitar el capitalismo salvaje que se desencadenaría si únicamente actuaran las leyes correctoras del mercado. El modelo socio-económico de la Constitución es, en definitiva, un compromiso entre el liberalismo económico y los valores prevalentes de la justicia y de la igualdad.

La Constitución de la libertad y de la concordia.

Hemos tratado de resumir los puntos esenciales del consenso conducente al pacto constitucional de 1978, a los que hay que añadir el alcanzado en el título VIII que reconoce la autonomía de las entidades locales (Ayuntamientos y Diputaciones) y pone fin al Estado centralista al conferir a las Comunidades Autónomas un poder político, compartido con el propio del Estado, lo que implica el ejercicio de un elevado nivel de autogobierno. Otro hito fundamental del consenso fue la disposición adicional primera que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales de Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra.

Pero antes de poner fin a este capítulo sobre la Constitución es obligado decir que el fin último del consenso no era otro que el establecimiento en España de un sistema plenamente democrático.

La Constitución de 1978 es, sin lugar a dudas, la Constitución de la libertad. En ella se incluye una de las tablas de derechos y libertades fundamentales más avanzadas del mundo. El impresionante haz constitucional de libertades y derechos fundamentales reconocidos y un eficaz régimen jurídico de protección de los mismos han garantizado a los españoles durante las cuatro últimas décadas una convivencia pacífica y plenamente democrática. Los intentos de resucitar los viejos fantasmas del pasado han fracasado hasta ahora por la indiferencia de las nuevas generaciones preocupadas por forjar su futuro sin el lastre del peor pasado de la historia de España.

La Constitución de 1978 merece, con toda justicia, el calificativo de Constitución de la concordia. El consenso y el diálogo, en un clima de auténtica reconciliación, consiguieron el gran milagro. Por vez primera en la historia de España, la Constitución no fue el fruto de la imposición de una mayoría parlamentaria. La paz de los cementerios dejaba paso a la paz basada en la libertad y en la justicia.

Al cabo de casi cuarenta años, salvo de la lacra terrorista en fase de extinción, los españoles nos podemos sentir razonablemente satisfechos de los resultados de aquel pacto constitucional ínsito en la Constitución de la concordia. Y aun en la lucha contra el terrorismo debemos congratularnos de que el Estado de Derecho haya sido capaz de conducir a ETA a su actual estado agónico.

> La España de nuestros días es muy distinta de aquélla respecto a la que los franceses hacían mofa con aquella despectiva frase: «*África empieza en los*

> *Pirineos*». La nación española ha alcanzado un envidiable nivel económico, social y cultural hasta el punto de que se encuentra hoy entre los países más dinámicos de la Unión Europea, a pesar de las crisis económicas. La Constitución permitió a España salir del endémico aislamiento internacional, es hoy un país respetado en el concierto internacional y participa activamente en la construcción europea.

Sin duda, nada de ello hubiera sido posible si la Constitución hubiera discurrido por otros derroteros, si se hubieran desenterrado los viejos rencores, si hubiera prevalecido el sectarismo y la insolidaridad y si no se hubiera hecho del consenso, del diálogo y de la negociación el fundamento de la concordia.

En la fidelidad al espíritu del pacto constitucional de 1978 reside la clave para que España consiga nuevas cotas de libertad, de bienestar y de justicia. Es cierto que la Constitución no es un tótem inamovible y que, por tanto, puede ser objeto de reformas para perfeccionar los defectos que pueden detectarse sobre todo en el funcionamiento del Estado autonómico. Todo ello ha de hacerse sin olvidar el espíritu de consenso que presidió el proceso constituyente. Una cosa es una crisis de los partidos que han gobernado a España desde 1978 y otra derribar el sistema so pretexto de regenerar la vida pública por el afloramiento incesante de casos de corrupción, a los que se viene dando respuesta contundente por parte de la Justicia, la institución del Estado encargada de combatirlo[52].

Hablar de una nueva transición carece de sentido. En 1978 España transitó de la dictadura a la democracia. No ha lugar a una nueva transición para derribar el régimen constitucional democrático si lo que se pretende es pasar de la democracia a la democracia. Nuestro sistema ya es la democracia y fuera de ella sólo hay lugar para los totalitarismos de marxista o fascista. Plantear de nuevo el dilema reforma o ruptura es una insensatez y carece de justificación objetiva. Romper con el sistema democrático que garantiza la Constitución conduciría a los españoles a un nuevo suicidio colectivo. Es inaceptable que en pleno siglo XXI España vuelva a ser diferente.

Del discurso que pronunció Don Juan Carlos I en la solemne sesión conjunta del Congreso y del Senado celebrada el 27 de diciembre de 1978, donde el Rey,

52 Por poner un ejemplo, cuatro de los últimos gobernadores del Estado de Illinois en los Estados Unidos de América están en la cárcel o han estado condenados por corrupción. De cuando en cuando un escándalo de corrupción sacude al Congreso norteamericano. A nadie se le ocurre decir que el sistema es corrupto y hay que tirar la Constitución a la basura.

con el refrendo de los Presidentes de las Cortes[53], del Congreso de los Diputados y del Senado, sancionó con su firma la Constitución, entresacamos las siguientes palabras que merecen ser recordadas:

> (…) gracias, por fin, al pueblo español, verdadero artífice de la realidad patria, representado por las distintas fuerzas parlamentarias, y que ha manifestado en el referéndum su voluntad de apoyo a una Constitución que a todos debe regirnos y todos debemos acatar.
>
> Si ya en el mismo instante de ser proclamado como Rey señalé mi propósito de considerarme el primero de los españoles a la hora de lograr un futuro basado en una efectiva concordia nacional, hoy no puedo dejar de hacer patente mi satisfacción al comprobar cómo todos han sabido armonizar sus respectivos proyectos para que se hiciera posible el entendimiento básico entre tos principales sectores políticos del país.
>
> …
>
> Si hemos acertado en lo principal y lo decisivo, no debemos consentir que diferencias de matiz o inconvenientes momentáneos debiliten nuestra firme confianza en España y en la capacidad de los españoles para profundizar en los surcos de la libertad y recoger una abundante cosecha de justicia y de bienestar.
>
> Porque si los españoles sin excepción sabemos sacrificar lo que sea preciso de nuestras opiniones para armonizarlas con las de los otros; si acertamos a combinar el ejercicio de nuestros derechos con los derechos que a los demás corresponde ejercer; si postergamos nuestros egoísmos y personalismos a la consecución del bien común, conseguiremos desterrar para siempre las diferencias irreconciliables, el rencor, el odio y la violencia, y lograremos una España unida en sus deseos de paz y armonía.
>
> …

53 La Ley para la Reforma Política establecía que el presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, distinto de los presidentes del Congreso y del Senado, sería nombrado por el Rey. Tras su entrada en vigor, Don Juan Carlos designó a Antonio Hernández Gil, uno de los juristas españoles de mayor prestigio que ejerció una eficaz labor de arbitraje en el proceso constituyente, al que también suele ignorarse en los actos conmemorativos de la Constitución. El refrendo de la sanción real a la suprema norma constitucional sería su último acto como presidente, pues desde aquel momento el presidente del Congreso asume la presidencia de las Cortes cuando las dos cámaras se reúnen.

> De acuerdo con estos propósitos, la Monarquía, que, como institución integradora, debe estar por encima de discrepancias circunstanciales y de accesorias diferencias, procurará en todo momento evitarlas o conjugarlas para extraer el principio común y supremo que a todos debe impulsarnos: lograr el bien de España.

Estas palabras del rey Don Juan Carlos I venían precedidas y avaladas por el pueblo español, que el 6 de diciembre de 1978 había refrendado por amplia mayoría la Constitución. Estos fueron los resultados[54]:

Electores:	26.632.180
Votantes:	17.873.301
Votos en pro:	15.706.078
Votos en contra:	1.400.505
En blanco:	632.902
Votos nulos:	133.786

La Constitución fue respaldada por el 67,11 por ciento del censo electoral. El porcentaje de votos en contra sobre el censo fue del 5,25 por ciento.

54 Datos oficiales de la Junta Electoral Central. *Boletín Oficial del Estado* de 22 de diciembre de 1978, p. 28934.

EL CONTENCIOSO NAVARRA-EUSKADI

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

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

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

La razón es que la cuestión vasca se planteó de forma extraparlamentaria y no llegaría al Congreso hasta el 29 de enero de 1978, fecha en que el Partido Nacionalista Vasco presentó la enmienda "foral" al proyecto de Constitución. Pero antes se había librado una gran batalla ("guerra política" fue la expresión utilizada por el dirigente nacionalista Javier Arzallus[55]) en el marco de lo que se dio en llamar "contencioso Navarra-Euskadi".

55 En unas declaraciones efectuadas el 17 de agosto al diario *La Voz de España* de San Sebastián, el entonces diputado nacionalista Javier Arzallus manifestó: "En las Cortes, el Gobierno hizo referencia a Navarra como reglón aparte. Sin embargo, de cara al futuro, Navarra sola no podrá vivir, ni Guipúzcoa, ni Vizcaya sola. Por lo tanto, creo que históricamente y de cara al futuro, el que Navarra esté unida al resto de las provincias vascas, y más adelante con los vascos del Norte y del Pirineo es un hecho que vendrá v que no hay que forzar. Nosotros, con ellos, vamos *a entablar la guerra política de Navarra*, *y en los próximos años va a estar sacudida bajo este signo: 'Euskadi, sí: Euskadi, no; lo cual radicalizará y terminará metiéndola en Euskadi*'." El diputado de UCD de Navarra, Jesús Aizpún, publicó en *Diario de Navarra* (25 de agosto de 1877) una "carta abierta" a Javier Arzallus en la que, entre otras cosas, le decía: "Quede bien claro para Navarra que lo que el PNV quiere traer no es la paz sino la guerra; que pretende dividir y radicalizar Navarra para destruirla y llevar sus restos a Euskadi".

Ya expusimos como fracasaron los intentos de resucitar la reintegración foral por parte de las últimas Diputaciones del franquismo, salvo el restablecimiento de las Juntas Generales cuya efectividad había quedado deferida a la promulgación de las normas reguladoras de las elecciones municipales, que habría de esperar hasta el 17 de julio de 1978. La oposición democrática no compartía los anhelos de reintegración foral. Tampoco exigía la recuperación del Estatuto de 1936, pero en cambio abogaba por un nuevo Estatuto de autonomía que diera satisfacción al "principio de territorialidad", eufemismo que encubría la integración de Navarra en Euskadi.

La Asamblea de Parlamentarios Vascos

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

La Asamblea nombró presidente al histórico dirigente nacionalista navarro, Manuel de Irujo, único senador del Frente Autonómico en Navarra. A la reunión asistieron todos los parlamentarios vascos y tan sólo tres de los nueve diputados y senadores elegidos en Navarra. Esta ausencia era un gran contratiempo, lo que no impidió que se aprobara por unanimidad "gestionar un Estatuto de Autonomía", del que Navarra formaría parte inseparable[56].

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

El fuerismo reformista y democrático

La reacción de los centristas navarros no se hizo esperar. A partir de ese momento desplegaron una gran actividad tanto en Navarra como en las Cortes para denunciar lo que consideraban un atropello a la libertad del pueblo navarro. Si para los nacionalistas, por boca de sus dirigentes, Navarra no era negociable, para los ucedistas el mantenimiento del estatus de Navarra como comunidad foral tampoco lo era. Esta actitud era congruente con su programa electoral, que a su vez se había inspirado en el programa del Partido Social-Demócrata Foral de Navarra, fundado en el verano de 1976 por Jaime Ignacio del Burgo[57]. En aquél se proclamaba que la autonomía foral tenía carácter originario y que el pueblo navarro era el único titular del poder foral. Se defendía que la elección de los miembros de las instituciones forales se realizara por sufragio universal, de forma que el Consejo Foral se convirtiera en una asamblea democrática y representativa al que correspondería el nombramiento de la Diputación Foral. Las competencias forales debían extenderse a todas las materias ejercidas por el Estado en Navarra que por su naturaleza no fueran inherentes al ejercicio de la soberanía nacional, mediante un pacto con el Estado de revisión de la Ley Paccionada de 1841. En el caso de que en un futuro próximo se produjera la "devolución" a los diversos pueblos de España de sus respectivos poderes regionales mediante la derogación de todas las normas represivas dictadas a lo largo de la historia por el centralismo del Estado, se afirmaba el derecho de Navarra "al restablecimiento de la situación jurídico-política anterior a 1839, es decir, a su consideración como 'Reino de por sí", unido *eqüe-principalmente* al resto de la comunidad española.

El Programa del PSDF contenía un epígrafe titulado "Navarra y el contexto

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

vasco". En el se proclamaba que, aunque se reconociera la existencia de Euskadi, "el hecho diferencial navarro está fuera de discusión" y concluía que el partido "entiende que solo el pueblo navarro, como titular del poder político foral, puede decidir su integración en otras circunscripciones territoriales", por lo que el Partido Social Demócrata Foral sólo aceptará la decisión que el pueblo navarro adopte, libre y democráticamente, en referéndum"[58].

Del "Manifiesto" electoral de UCD para las elecciones del 15 de junio de 1977 transcribimos los aspectos relativos a la concepción reformista del fuerismo democrático de los centristas navarros, que acabarían por hacerse realidad en el proceso constituyente y culminaría en 1982 con la promulgación del Amejoramiento del Fuero:

> Y porque somos ante todo y sobre todo navarros, la Unión de Centro Democrático en Navarra se compromete a una común tarea de perfeccionamiento de nuestras instituciones navarras para conseguir una democracia foral auténtica basada en los siguientes principios:
>
> a) En la recuperación de las competencias forales arrebatadas por el centralismo en los últimos ciento cincuenta años.
>
> b) En el mantenimiento del carácter pactado de nuestro régimen autonómico

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

que exige que cualquier modificación del Fuero se realice con el consentimiento de Navarra.

c) En la conversión del Consejo Foral en una asamblea democrática, elegida por sufragio universal de las Merindades[59], que elabore una Constitución interna de Navarra, en la que se establezca una clara división de poderes y el método para la elección de la Diputación Foral y de su Presidente.

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

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

Finalmente, los Diputados y Senadores de la Unión de Centro Democrático que resulten elegidos por Navarra en las próximas elecciones asumen desde ahora el solemne compromiso de defender por encima de cualquier consideración de partido los derechos forales de nuestro histórico Reino, el mantenimiento de su plena personalidad política en las España de las regiones y, en consecuencia, el derecho del pueblo navarro a decidir libre y democráticamente su propio destino[60].

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

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

UCD de Navarra no acude a Guernica

La polémica sobre la ausencia de los seis parlamentarios de UCD de Navarra en el acto de constitución de la Asamblea de Parlamentarios Vascos se produjo desde el momento en que se conoció que la convocatoria iba dirigida a todos los diputados y senadores vascos, incluyendo a los navarros. Los seis centristas declararon su voluntad de no acudir a Guernica. Puede afirmarse que en este momento comenzó la primera gran batalla del contencioso Navarra-Euskadi[61].

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

> Han ganado los que tenían que ganar. Cuarenta años de fascismo no se borran con veintiocho días de campaña electoral. El *stablisment* político ha vuelto a ganar (…) No creemos que los votos de UCD, en este momento, con una corta campaña electoral, en esta Navarra que está llena de ese famoso franquismo sociológico, sean significativos a estos efectos (…) Después de un periodo de maduración, creo que significará una mayoría absoluta a la fórmula solidaria de unión de Navarra con Euskadi"[62].

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

62 Declaraciones de Carlos Garaicoechea al diario *El País*, publicadas el 17 de junio de 1977. El presidente nacionalista, que no había resultado elegido diputado al obtener en torno al 6% de los votos, cuando se refería al triunfo del *stablisment* olvidaba que ninguno de los diputados y senadores centristas había desempeñado cargo alguno de carácter político durante el franquismo. No podía él decir lo mismo, pues en su condición de presidente de la Cámara de Comercio e Industria de Navarra había sido designado miembro del Consejo Foral, presidiendo su Comisión de Hacienda, cuyo dictamen fue siempre favorable a los presupuestos y cuentas de la Diputación Foral. El argumento de Garaicoechea es insostenible. El mismo fascismo hubo en Navarra que en las demás partes del territorio español, incluidas las Provincias Vascongadas. Pero en los lugares donde el PNV fue la lista más votada –Guipúzcoa (30,94%) y Vizcaya (30,92%), porcentajes similares a los obtenidos por UCD en Navarra (29,03%)-, las elecciones, según decían, habían sido un triunfo de la democracia. Por otra parte, desde la muerte de Franco la ciudadanía mostró un especial interés por la irrupción de los partidos políticos, de modo que cuando expresó su voto el 15 de junio de 1977 tenía una conciencia clara de cuáles eran sus opciones preferidas.

El autor deja constancia de la amistad personal que le unió antes de la transición a Carlos Garaicoechea. El 24 de marzo de 1977 le remitió la siguiente carta: "Veo que al fin

La Diputación Foral de Navarra pide la restauración de las Cortes

El día 20 de agosto de 1977, la Diputación Foral de Navarra adoptó un acuerdo en el que anunciaba su propósito de lograr "la plena 'Reintegración Foral', restaurando las tradicionales Instituciones del antiguo Reino, entre las que se encuentra, como Organismo fundamental, las Cortes de Navarra"[63]. La Diputación pretendía así salir al paso de quienes pretendían su sustitución por una comisión gestora de representantes de los partidos políticos y reafirmarse como institución deposita-

logras satisfacer uno de tus deseos íntimos, al incorporarte a la vida profesional libre. Te deseo en ella los mayores éxitos personales. / He visto tu nombre entre los firmantes de la legalización del PNV. Te felicito por lo que supone de paso al frente en defensa de unas convicciones políticas, poco frecuente todavía hasta en los que pretenden asumir un protagonismo en la vida pública de Navarra. / Conoces bien mi pensamiento político y aunque estoy seguro de coincidir contigo en otros puntos básicos para la convivencia social, tal vez esta diferente concepción del problema regional nos lleve a posiciones antagónicas. / No quisiera, sin embargo, que esta diversidad de ideas modificase nuestra ya vieja y creo que recíproca relación de afecto y respeto. / Finalmente, transmite a D. Manuel de Irujo mi satisfacción por su regreso a Navarra, por cuanto supone un gesto de reconciliación y olvido de un pasado histórico que deseamos no ver reproducido jamás". Esta fue su respuesta: "Querido Jaime: Agradezco de corazón tu afectuosa carta, y sólo siento la convicción que la misma evidencia sobre la irreconciabilidad de nuestros enfoque políticos. ¿Tan difícil os resulta aceptar la 'confederatividad' de Navarra con los restantes territorios vascos? ¿Qué va a suceder con los que se quedan frustrados por la implantación de una de la dos tesis antagónicas? / Perdona este pequeño mensaje que me dicta nuestra vieja amistad. Sabes que puedes contar con mi afecto de siempre, y recibe un fuerte abrazo, Carlos Garaicoechea". (Archivo del autor.)

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

ria de la "soberanía foral". El Gobierno, de acuerdo con los parlamentarios de la UCD, reconoció la legitimidad de la Diputación y rechazó la pretensión de proceder a su sustitución, aunque consideraba que cualquier proceso negociador debía contar a su vez con los diputados y senadores elegidos el 15 de junio para darle cobertura democrática.

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

La "Marcha de la libertad"

En el verano de 1977 tuvo lugar un suceso que tuvo importantes consecuencias políticas tanto en el País Vasco como sobre todo en Navarra. El abertzalismo radical de izquierdas, que todavía no había encontrado su unidad política en torno a ETA militar, organizó una "*Marcha de la Libertad de Euskadi*". La Marcha se proponía recorrer toda la geografía vasca y estaba basada en otras marchas similares efectuadas en diversos países y en especial en la que se había celebrado un año antes en Cataluña. Cuatro eran las reivindicaciones de los convocantes: Amnistía total; reconocimiento de la identidad nacional vasca; Estatuto de autonomía y disolución de los cuerpos represivos.

El Gobierno de Suárez había concedido un indulto general en 1976 que no afectaba a los delitos de terrorismo. En marzo de 1977, se amplió también el indulto a tales delitos salvo a los de sangre. La medida por tanto no afectaba a los seis condenados a muerte en el proceso de Burgos de 1970, a los que Franco, cediendo a las movilizaciones internas y sobre todo a la presión internacional, había conmutado por la pena de 30 años de cárcel[64]. El 20 de mayo de 1977, cuando ya se habían convocado las elecciones generales, el Gobierno acordó, previa conformidad de los interesados, un indulto acompañado de extrañamiento de los

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

seis etarras que permanecían en prisión[65]. Esta medida estuvo precedida de grandes movilizaciones en el País Vasco y, en menor grado en Navarra solicitando la amnistía sin condiciones. Se registraron graves incidentes que se saldaron con la muerte de siete personas, cuatro de ellas con heridas de bala producidas por disparos de la policía. Se da la triste circunstancia de que el mismo día en que se produjo la excarcelación de los seis etarras, ETA secuestró al empresario y ex alcalde de Bilbao, Javier de Ybarra y Bergé[66].

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

La Marcha de la Libertad se inició el 10 de julio. Cuatro columnas salieron de distintos puntos del País Vasco para converger el 8 de agosto en Pamplona. Los extrañados regresaron a España de forma clandestina y participaron en la Marcha,

---

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

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

Ni la instauración de la democracia en España, ni la amnistía incondicional de 1977, ni el Estatuto de autonomía de 1979, refrendado por el pueblo vasco, sirvieron para aplacar la furia criminal de la banda terrorista, que durante cuatro décadas asesinó a cerca de mil personas, provocó el éxodo de miles de ciudadanos del País Vasco y condenó al silencio a muchos más.

donde fueron aclamados como héroes, sin que el Gobierno lo impidiera[67].

Aunque la participación de Navarra no fue muy nutrida, miles de personas de las Provincias Vascongadas llenaron la campa de Arazuri, en las proximidades de la capital navarra, y protagonizaron un acto de reivindicación de la independencia vasca así como de exaltación de ETA[68].

El proyecto socialista de régimen transitorio preautonómico del País Vasco

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

Los socialistas proponían la renovación de las Diputaciones procedentes del régimen anterior con personas y formaciones políticas que hubieran obtenido el respaldo popular en las elecciones generales del 15 de junio anterior mediante un sistema de proporcionalidad pura. Las Diputaciones actuarían en Pleno y en Consejo. Este último sería formado exclusivamente por los diputados y senadores de cada provincia. Mediante la "Confederación" de los Consejos de las dos Diputaciones Forales (Alava y Navarra) y las dos Provinciales (Guipúzcoa y Vizcaya) se constituiría la Diputación General Provisional del País Vasco. Este organismo confederal tendría funciones políticas y administrativas cuyo ejercicio afectaría al conjunto del País en la etapa preautonómica, como eran, entre otras, intervenir en las cuestiones relacionadas con el orden público; velar para que en el ejercicio de dicha función no se produjera violación de los derechos humanos y de las libertades individuales y colectivas; ser consultado por el Gobierno, las delegaciones

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

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

provinciales y demás dependencias ministeriales en el País Vasco, en la cuestiones que le afectaran directamente; ejercer la tutela de la Administración Local, de acuerdo con cada Diputación. Pero su principal misión sería la elaboración del Estatuto de Autonomía del País Vasco que habría de someterse a referéndum de cada uno de los territorios afectados. Y para tratar de enlazar con la legitimidad estatutaria de 1936, que sin duda quedaba rota con la elaboración de un nuevo Estatuto de autonomía que se derivaría de la futura Constitución y no del Estatuto republicano de 1936, se establecía que todos los actos de la Diputación General deberían ser refrendados por el presidente del Gobierno vasco en el exilio, Jesús María Leizaola.

El texto de los socialistas parecía, en principio, respetuoso con el estatus de Navarra. En él se reconocía la personalidad política y regional del viejo Reino que debía concretarse en el derecho y necesidad de tener una autonomía e instituciones propias. El futuro de Navarra no podía regirse por la vía del Decreto-Ley, sino que había de respetarse en todo momento la voluntad del pueblo Navarra. Se preveía la elección, por sufragio universal, del Parlamento navarro, que a su vez elegiría a la Diputación Foral. Conseguidos estos objetivos en la fase preautonómica, correspondería después al pueblo navarro decidir sobre su vinculación o no a la comunidad política vasca[69].

Conversaciones entre el PSOE vasco y la UCD navarra

Al tiempo que hacían público su proyecto, los socialistas vascos anunciaron asimismo la celebración de una próxima reunión con la UCD navarra para tratar de que se sumara al proyecto socialista. Al día siguiente, 13 de agosto, los centristas navarros confirmaron su disposición a reunirse con los socialistas aunque anticiparon su desacuerdo con el proyecto de decreto-ley, calificando la creación de la Diputación General como un contrafuero, "ya que alteraría el 'status' jurídico de la Ley Paccionada por vía unilateral y, además, vulneraría el carácter de la Diputación Foral como institución plena y autónoma". Censuraban además la atribución al "llamado Gobierno vasco en el exilio de unas funciones de refrendo de las decisiones de la Diputación Foral y de negociación con el poder central que

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

Navarra no puede aceptar de ningún modo". Finalmente, argumentaban que el plebiscito para la aprobación en cada territorio del proyecto de Estatuto elaborado por la Diputación General "parte del hecho consumado de la previa integración de Navarra en Euskadi, cuando lo primero que habría que decidir en cualquier caso es, precisamente, si Navarra debe o no integrarse en Euskadi, supuesto que ésta llegara a constituirse para las Provincias Vascongadas"[70].

El 18 de agosto tuvo lugar la reunión anunciada[71]. Las dos partes expusieron sus puntos de vista sobre el proceso autonómico vasco y el foral navarro. Los socialistas expusieron que "el reconocimiento de la personalidad política y regional de Navarra debe concretarse en el derecho y necesidad de Navarra a tener una autonomía e instituciones autonómicas propias" y que era una "exigencia permanente el hecho de que el futuro de Navarra no puede regirse por Decreto-Ley desde fuera de Navarra sino respetando, en todo momento, la soberanía del pueblo navarro". Urralburu aclaró que el proyecto socialista "no es ni mucho menos cerrado, sino que está abierto al diálogo y negociación". Por su parte, los representantes de UCD informaron a los socialistas cuáles eran los puntos básicos de su postura sobre el futuro autonómico de Navarra, en línea con lo que desde un principio habían defendido, aunque dieron un paso más al sostener que tras su recuperación, las Cortes navarras elegidas por sufragio universal tendrían carácter constituyente. La integración o no en Euzkadi "tendría que ser tratada por esas Cortes representativas y democráticas que, en su caso, garantizarían un plebiscito popular al respecto". Finalmente, expresaban que "entre el poder central y Navarra no cabe un poder intermedio. Todas las función que en estas circunstancias pase del Estado al poder de las Regiones con arreglo a las normas constitucionales futuras, UCD las reivindica para Navarra en el supuesto de que esas funciones no sean ya competencia de la Diputación Foral. En una palabra, la reintegración foral navarra era incompatible con el Estatuto de autonomía vasco. Eso sí, los centristas darían su apoyo a las reivindicaciones autonómicas de Alava, Vizcaya y Guipúzcoa, siempre que no pusieran en cuestión la unidad de la nación española"[72].

El 20 de agosto de 1977, el comité ejecutivo de la UCD navarra acordó emitir

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

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

72 Archivo personal del autor.

un comunicado en el que fijaba su postura definitiva sobre la cuestión vasco-navarra. Los centristas ratificaban una vez más su criterio de que "cualquier proyecto o borrador de disposición autonómica, que parta del supuesto de la integración de Navarra en Euzkadi o que contemple la creación unilateral de instituciones comunes a Alava, Vizcaya, Guipúzcoa y Navarra, constituye un atentado a la autonomía foral del viejo Reino, cuyo actual régimen y 'status' jurídico-político no puede alterarse más que por la voluntad del pueblo navarro". En consecuencia, UCD de Navarra "hace público su propósito de no negociar con ningún grupo o partido político que no parta previamente del estricto respeto a la personalidad actual de Navarra como comunidad política libre y autónoma". Asimismo, los centristas navarros abogaban "por la inmediata modificación de la Ley Paccionada de 1841, a fin de permitir la transformación del actual Consejo Foral en las Cortes de Navarra, elegidas por sufragio universal". Dicha "asamblea democrática" procedería a redactar "una Constitución foral interna en la que se especifiquen la forma de elección de la Diputación, sus funciones y las relaciones entre los diversos órganos forales". A tal objeto, la UCD de Navarra instaba la constitución de una Asamblea de Parlamentarios navarros para, de acuerdo con la Diputación Foral, como poder histórico depositario de la soberanía navarra, lleven a cabo las gestiones conducentes a la consecución de dicho objetivo"[73].

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

El proyecto del PNV

El Partido Nacionalista Vasco, después de acusar de deslealtad al PSOE por considerar que había suplantado a la Asamblea de Parlamentarios Vascos al presentar en solitario su proyecto de régimen transitorio preautonómico, elaboró el suyo propio que dio a conocer el día 25 de agosto de 1977. Los nacionalistas invocaron la "tradición inmemorial de autogobierno del pueblo vasco, plasmada en realidades políticas históricas, Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya" para reivin-

73 *Diario de Navarra* de 21 de agosto de 1977.

dicar no su derecho a "recobrar la autonomía", expresión utilizada en el proyecto socialista, sino para obtener el reconocimiento de la "soberanía del pueblo vasco". Los nacionalistas, haciendo un juego de malabarismo, transformaban los derechos históricos cuya titularidad corresponde a cada territorio foral, en un derecho de soberanía del propio pueblo vasco, por lo que a él en su conjunto le corresponde la aprobación en referéndum del futuro régimen de autonomía para Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya[74]. A pesar de esta contradicción el período de régimen transitorio preautonómico sería regido por un Consejo Confederal del País Vasco, integrado por representantes de las Juntas Generales, que recordemos habían sido legalmente restablecidas mediante el Real Decreto-Ley de 4 de marzo de 1977, y del Consejo Foral de Navarra [75].

Los nacionalistas exigían que la futura Constitución reconociera los derechos preconstitucionales, por ser una deuda histórica imprescriptible del Estado contraída con Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, Y reclamaban que el proyecto del futuro Estatuto se sometiera a referéndum del "propio pueblo vasco", lo que daba a entender que las cuatro provincias deberían constituir una circunscripción electoral única[76].

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

La Asamblea Confederal del País Vasco se compondría de cuarenta miembros, a razón de diez por cada territorio, designados a su vez por las Juntas y el Consejo Foral. Su principal misión sería la de "desarrollar un proyecto de autonomía unitario para los cuatro territorios vascos peninsulares". En esto coincidían con los socialistas, pero a diferencia de éstos consideraban que había que abordar su redacción antes de que las Cortes elaborasen las normas estatutarias. La Asamblea tendría competencias sobre todo el País Vasco (incluida Navarra). Se ocuparía del

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

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

76 Virginia TAMAYO SALABERRIA: *Ibídem*, p. 281.

control de los servicios de orden público; la promoción, creación y regulación del funcionamiento de los medios de comunicación social (radio y televisión); la coordinación de las políticas y actuaciones de sus distintos organismos forales; la creación de infraestructura; ciencia, educación, cultura e implantación de la cooficialidad del euskera; políticas económicas y sanitarias; recabar del Gobierno central reformas inmediatas de la organización del Estado en el País Vasco; acordar con el Gobierno la creación de los órganos mixtos encargados de las transferencias de funciones, servicios, bienes y recursos a que dieran lugar la aplicación del Decreto-Ley regulador de la autonomía provisional y cualesquiera que "unánimemente decidan trasladarse los cuatro territorios o las que le sean transferidas por el poder central"[77].

Los centristas vascos y navarros fijaron su postura sobre los proyectos en liza. El 6 de septiembre tuvo lugar en Vitoria una reunión de los parlamentarios de UCD de Alava, Vizcaya (en Guipúzcoa la coalición no había logrado presentar candidatura en las elecciones generales) y Navarra[78]. Al término de la reunión se hizo público un comunicado en el que los centristas vascos expresaban su total apoyo a los planteamientos de la UCD navarra. En justa reciprocidad, los centristas navarros respaldarían el "restablecimiento de la autonomía basada en los derechos históricos de cada territorio, mediante la derogación de las leyes represivas dictadas por el centralismo en los últimos 150 años", lo que comportaría "la reinstauración democrática de las Juntas Generales y Diputaciones Forales" y "el otorgamiento a las citadas Juntas Generales de la facultad de negociar con el poder central la concreción de las competencias autonómicas, una vez que la Constitución española señale y determine las funciones que corresponden al Estado nacional y las que pueden ser transferidas a los distintos poderes regionales".

El proyecto de la Asamblea de Parlamentarios Vascos

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

77 Virginia TAMAYO SALABERRIA: *Ibídem*, p. 285.

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

Transitorio Preautonómico del País Vasco.

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

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

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

La aplicación del Decreto, sin esperar a que se produjera la elección por sufragio universal del Consejo Foral y de las Juntas Generales, hubiera permitido a nacionalistas y socialistas controlar tanto las Juntas como el Consejo Confederal. En cambio en Navarra el PNV apenas habría obtenido representación en el Consejo Foral. Por el contrario, si la UCD se aliaba –como era previsible dada la transcendencia de las decisiones a adoptar-– con Alianza Foral, que había obtenido el 8,34% de los votos, y conseguía sumar además el 3,98% de la Democracia Cristiana en Navarra[79], los partidos contrarios a la integración en Euskadi representaban el 40.8%. Y puesto que los socialistas habían anunciado que antes de tomar ninguna decisión sobre Euskadi había que democratizar y reforzar la autonomía foral, lo que iría para largo, la incorporación de Navarra al Consejo Confederal del País Vasco estaba en el alero[80].

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

80 Tras la aprobación por la Asamblea de Parlamentarios Vascos del proyecto de Real Decreto-Ley de preautonomía, Euskal Iraultzarako Alderdia (EIA), brazo político de ETA (pm),

El 19 de septiembre de 1977 la Asamblea de Parlamentarios Vascos aprobó el proyecto elaborado por el PNV y el PSOE. La unanimidad sólo quedó empañada por la abstención de los dos representantes de Euskadiko Ezquerra, el diputado Francisco Letamendía y el senador Juan María Bandrés, ambos de EIA, por aquel entonces brazo político de ETA (pm).

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

El acuerdo con el ministro Clavero se alcanzaría el 12 de noviembre de 1977. Ese día el diputado nacionalista Ajuriaguerra anunció que se había llegado a un acuerdo "casi total" (faltaban algunos retoques de carácter técnico que se acordarían días después) y fue rotundo al manifestar que no habría referéndum en Navarra, pues la decisión de incorporarse al Consejo General Vasco (denominación que había sustituido a la de Consejo Confederal Vasco) se adoptaría por el "órgano foral competente" después de las elecciones municipales. Dicho órgano sería fijado previo acuerdo con la Diputación Foral a la que se reconocía legitimación para pactar con el Gobierno[81], pues "en estos momentos todos los derechos los tiene la

y el Movimiento Comunista de Euskadi (EMK), hicieron público el 22 de junio de 1977 un comunicado en el que exponían las razones de la abstención de sus representantes en la Asamblea. En él expresaban su temor sobre la postura del antiguo Reino navarro: "La separación de Navarra de Euskadi, corre grave peligro al poder decidir el Consejo Foral Navarro, cuya fuerza mayoritaria es UCD –que sólo representa el 22% de los votantes [porcentaje erróneo]- su inclusión en el Consejo Confederal Vasco. Además, el Presidente Suárez ha hecho constar de una forma rotunda la decisión del gobierno de no tratar el problema de Navarra, lo cual confirma nuestros temores". (Virginia TAMAYO SALABERRIA: *Ibídem*, p.291.)

81 Con esta declaración de Ajuriaguerra se cancelaba la demanda de sustitución de la Diputación Foral por una comisión gestora. "El referéndum –manifestó Ajuriaguerra– queda rechazado totalmente; la decisión final en la preautonomía queda en manos de las Juntas Generales y del órgano foral competente. El referéndum se podrá plantear por la Constitución, pero no ahora, y además habrá que refrendar el Estatuto, no la adscripción". Y apostilló Benegas: "El problema quedaría zanjado con el régimen preautonómico en el sentido que se arbitra una forma, se define un marco común para las cuatro regiones, con libertad de incorporación y arbitrando ya en este marco común el procedimiento de decisión de cómo se incorpora una región o como se pospone (en la primera fase) y en la segunda

Diputación Foral". Pero si la decisión era favorable, la integración en el Consejo General Vasco sería irreversible, salvo que Navarra rechazara el Estatuto vasco en el plebiscito que se convocara al efecto.

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

> Se instituye el Consejo General del País Vasco como órgano común de Gobierno de las provincias o territorios históricos que, pudiendo formar parte de él, decidan su incorporación.
>
> A este fin las provincias o territorios de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya decidirán libremente su plena incorporación al Consejo General a través de sus Juntas Generales o en el caso de Navarra del organismo foral competente.

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

> El Consejo estará integrado durante esta etapa provisional por los representantes de cada territorio histórico designados por su respectiva Junta General y en el caso de Navarra por el organismo foral competente, y un número igual de parlamentarios de cada territorio perteneciente a la actual Legislatura.
>
> El Consejo elegirá, de entre sus miembros, a efectos de representación, al Presidente por el procedimiento que reglamentariamente se establezca.
>
> La ejecución ordinaria de los acuerdos del Consejo General corresponderá en cada territorio histórico a las Diputaciones; éstas quedarán obligadas al cumplimiento de los mismos, salvo lo que se dispone en el artículo 6ª

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

---

cómo se incorpora o no se incorpora…". Benegas, por su parte, fue bastante confuso, pero lo suficientemente claro como para decir que en el Real Decreto-Ley el marco a partir del cual se elaboraría el futuro Estatuto de autonomía "ya está predeterminado". (*Diario de Navarra*, 12 de noviembre de 1977.)

afecte a su territorio" (artículo 6º).

Por último, el proyecto incluía la siguiente disposición transitoria:

> 1. Hasta tanto no se celebren las elecciones generales y municipales los parlamentarios de cada territorio histórico decidirán, por mayoría, la incorporación de su respectivo territorio al Consejo General del País Vasco, o en su caso, el aplazamiento de esta decisión hasta que las elecciones municipales hubieran tenido lugar. Una vez celebradas la decisión final corresponderá a las Juntas Generales en Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, y en Navarra al organismo competente según su régimen foral.
>
> 2. El Consejo General se formará en este primer período previo a las elecciones municipales, por cinco representantes de cada territorio histórico que haya decidido su incorporación, designados por los parlamentarios de cada uno de ellos, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones de 15 de junio en las mismas.

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

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

La contraofensiva de la UCD de Navarra

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

El 4 de octubre de 1977, los ucedistas navarros fueron recibidos en el Palacio de la Moncloa por el presidente Suárez, que les expresó su coincidencia con su postura sobre Navarra y les manifestó que "Navarra no es negociable"[82]. Esto motivó la airada reacción de los socialistas vascos. En una comida de trabajo con el ministro Clavero que tuvo lugar el 7 de octubre, el dirigente nacionalista Ajuriaguerra manifestó que el Gobierno cometería un grave error si negociaba con los parlamentarios navarros por su escasa representatividad real y llamó la atención sobre las "imprevisibles reacciones" que un acuerdo con aquéllos suscitaría en "el pueblo vasco"[83]. Ajuriaguerra no hablaba a humo de pajas pues al día siguiente, 8 de octubre, fueron asesinados en Guernica el presidente de la Diputación de Vizcaya, Augusto Unceta, y los dos agentes de la Guardia Civil de su escolta Angel Ribera y Antonio Hernández.

Después del espaldarazo de Adolfo Suárez a su postura, los centristas navarros se mantuvieron expectantes y confiados, pero no inactivos. El 25 de octubre hicieron público el "*Programa foral de Unión de Centro Democrático de Navarra*", aprobado por su comité regional presidido por Jaime Ignacio del Burgo[84]. El programa venía a reiterar la conocida posición del partido, adaptada a la situación creada con motivo de la extensión de los regímenes provisionales de autonomía y, en concreto, el que negociaba la Asamblea de Parlamentarios Vascos. Además se expresaba el concepto de reintegración foral plena defendido por el partido del Gobierno, que inspiraría más adelante la negociación del Real Decreto de ordenación democrática de las instituciones forales de 25 de enero de 1979 y el Amejoramiento del Fuero de 1982. Transcribimos sus principales pronunciamientos:

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

82 Declaraciones de Jaime Ignacio del Burgo a la salida del Palacio de la Moncloa, *El Pensamiento Navarro,* 5 de octubre de 1977.

83 *Deia*, 8 de octubre de 1977.

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

su propio sistema de actualización, que no es otro que el de pacto entre el Estado y el poder foral.

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

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

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

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

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

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

(…)

> La tesis de la reintegración foral en el aspecto institucional es compartida por la totalidad de las fuerzas políticas democráticas de Navarra, que han manifestado en sus programas la conveniencia de la transformación del Consejo Foral en una asamblea democrática que elija a la Diputación y que fiscalice su actuación. A la vista de esta unanimidad política, la UCD de Navarra considera que es urgente la apertura de conversaciones con el Gobierno para el logro de este objetivo antes de las próximas elecciones municipales, todo ello con la finalidad de que con ocasión de dicha confrontación electoral pueda procederse a la renovación democrática de las instituciones forales. El nuevo Consejo Foral democrático tendría como misión:
>
> a) La elección de la Diputación foral.
>
> b) La redacción de una Constitución Foral interna u Ordenanza foral fundamental en la que se regulen las funciones y competencias de los organismos forales, su forma de elección y las relaciones entre los mismos.
>
> c) El estudio de las bases y condiciones de la reintegración foral en el aspecto de la recuperación de las competencias.
>
> Entiende la UCD de Navarra que para dar cobertura democrática a las negociaciones con el Gobierno, en la fase de reintegración foral institucional, debiera procederse a la constitución de la *Asamblea de Parlamentarios navarros*, a la que la Diputación Foral podría comisionar la realización de las referidas negociaciones. Asimismo, y a fin de que las decisiones fundamentales que la Diputación Foral tenga que acordar en interés general de Navarra mientras no se proceda a su renovación democrática tengan esa misma cobertura, la Asamblea de Parlamentarios navarros debiera asumir las funciones consultivas que actualmente ejerce el Consejo Foral, quedando éste limitado al ejercicio de las facultades que le corresponden como organismo de garantía de la autonomía municipal.

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

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

> Las futuras instituciones democráticas pueden plantearse, si así lo consideran oportuno, el tema de la posible integración en Euzkadi. Pero, en cualquier caso, entiende la UCD de Navarra habrá de ser refrendada por el pueblo navarro mediante plebiscito, por tratarse de un cambio del "status" milenario de Navarra.
>
> Este procedimiento no sería necesario, en opinión de UCD de Navarra, para el establecimiento con el poder regional de las Provincias Vascongadas de Navarra de relaciones de cooperación y coordinación en temas concretos, siempre que tales relaciones no se traduzcan en la creación de instituciones comunes con funciones decisorias sobre Navarra.[85]

El programa venía acompañado de unas "Bases para la modificación del sistema institucional de la Ley Paccionada de 1841". El Consejo Foral, que podría adoptar la denominación de Cortes de Navarra, ejercería las funciones normativas que conforme a dicha ley ejercía hasta entonces la Diputación Foral. Se compondría de cincuenta consejeros elegidos por sufragio universal por las Merindades en proporción a sus habitantes, los diputados y senadores representantes de Navarra en las Cortes españolas y sesenta consejeros elegidos por los Ayuntamientos de Navarra. La razón de esta representación que otorgaba a los municipios la mayoría del Consejo Foral obedecía a que mientras no se pactara con el Estado el amejoramiento del Fuero, había que respetar el Convenio de Calvo Sotelo de 1925, que como ya vimos ordenaba que en el Consejo Foral hubiera mayoría de representantes de los Ayuntamientos para garantizar la autonomía municipal.

Al programa se añadía una propuesta de "Régimen transitorio", que regiría mientras no se aprobaran las bases anteriores. En él se regulaban las funciones de la Asamblea de Parlamentarios navarros, que asumiría las que tenía atribuidas con

---

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

carácter consultivo el Consejo Foral en materia de Fuero, comprometiéndose la Diputación a seguir el criterio de la Asamblea[86].

Días después el vicepresidente de la Diputación Foral Amadeo Marco se reunió con una comisión del comité regional de UCD integrada por Jesús Aizpún, Pedro Pegenaute y José Luis Monge. Se trataba de conocer el criterio de la Corporación sobre el contenido del programa foral y, sobre todo, del papel a desempeñar por la Asamblea de Parlamentarios navarros propuesta en aquél. Amadeo Marco se mostró irreductible. La legitimidad de la Diputación no podía compartirse con nadie, de modo que cualquier acuerdo con el Estado sería negociado directamente. Al término de la reunión, el diputado Pedro Pegenaute haría una seria advertencia. UCD podría retirar su apoyo a la Diputación y no descartaba pedir su dimisión[87].

El 29 de octubre de 1978 los diputados y senadores navarros se entrevistaron con el ministro Clavero. La entrevista no se desarrolló precisamente en un clima de cordialidad. Los parlamentarios de la UCD navarra plantearon, entre otras cuestiones, que la Asamblea de Parlamentarios Vascos carecía de legitimidad para negociar nada que pudiera afectar a Navarra. El punto que generó mayor fricción fue el relativo al referéndum. Los navarros defendían que la decisión de incorporarse al régimen preautonómico vasco no podía acordarse sin la celebración de un plebiscito de ratificación del acuerdo de integración que pudiera acordar el órgano foral competente. El ministro argumentaba que en la etapa preautonómica no cabía la celebración de ningún referéndum y que Navarra tendría la posibilidad de pronunciarse cuando se sometiera a la aprobación de los electores navarros el Estatuto de autonomía vasco.

Los centristas navarros se encontraban en una muy difícil coyuntura. En primer lugar, debían resistir la presión de izquierda radical abertzale, del PNV y del PSE-PSOE. El 15 de octubre de 1977 se promulgó la Ley de amnistía. A pesar de tratarse de un borrón y cuenta nueva, sin límite alguno, ETA decidió continuar su escalada criminal y tenía en su punto de mira a los parlamentarios centristas

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

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

al considerarlos enemigos del pueblo vasco y el principal obstáculo para avanzar hacia la independencia de Euskadi[88]. Al PNV se le consideraba imprescindible para conseguir la paz en el País Vasco. Sus ochos diputados podían venir bien al Gobierno en los asuntos del gobierno ordinario. Y el PSOE vasco tenía detrás a un poderoso partido nacional, imprescindible para conseguir el consenso constitucional. Sin olvidar que tres de los nueve parlamentarios navarros se habían sumado a la Asamblea de Parlamentarios Vascos.

En el otro lado, se hallaba la derecha conservadora, que controlaba la Diputación al contar con cuatro de los siete diputados. Prestigiosos foralistas navarros, sobre todo expertos en el campo del derecho civil, avalaban además la postura de la mayoría de la Diputación Foral que rechazaba el programa foral de UCD por considerarlo como una injerencia en un asunto que entendía sólo le competía a ella. En realidad, eran refractarios a la democratización del sistema y hacían de la intangibilidad de la Ley Paccionada su principal baluarte frente a la reforma foral defendida por la UCD. Nadie podía interferirse en una hipotética negociación con el Estado. Y así lo expuso con meridiana claridad la Diputación en una Nota Oficial dirigida a los "¡*Navarros*!", publicada el 3 de noviembre de 1977. Los cambios en el Estado "han de ser y son siempre contemplados objetivamente por Navarra, con el fin de actuar en cada momento con ponderación y prudencia. Cualquiera que fuera el criterio organizativo que pudiera profesar el Estado en las distintas situaciones históricas respecto de la centralización, descentralización, desconcentración o sobre regímenes autonómicos o preautonómicos otorgados, no afectan en absoluto a la sustancia de lo foral privativo de Navarra, que tiene fundamento radical exclusivo, propio, pactadamente reconocido y confirmado"[89].

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

89 Transcribimos los párrafos finales de la *Nota Oficial* de la Diputación Foral:

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

"7.- Corresponde a la Diputación Foral de Navarra exclusivamente la gran responsabilidad

Olvidaba la Diputación que la Ley Paccionada había surgido en un contexto histórico determinado, como fue el definitivo triunfo de la Revolución liberal tras la derrota no sólo militar sino también política del carlismo, pues no otra cosa había significado el convenio de Vergara. Otra cosa es que, en aquel contexto histórico, los liberales navarros hubieran enterrado la condición de Navarra como reino de por sí para transformarla en una provincia más de la Monarquía, eso sí, dotada de un estatus singular de autonomía fundamentalmente administrativa asentada en la Ley de 1839 y concretada en la Ley Paccionada de 1841. Precisamente, en unos momentos en que el Estado se encaminaba indefectiblemente hacia la supresión del régimen centralista propio de la Constitución de 1837, que fue el marco en el que hubo de desenvolverse la foralidad de 1841, había que aprovechar la oportunidad para lograr la plena reintegración foral, eso sí sobre la base del respeto al principio fundamental de la foralidad histórica que no era otro que el de la relación bilateral con el Estado.

La Diputación obviaba además que su elección se había celebrado en un contexto no democrático y, por tanto, aunque se reconociera su legitimidad formal para convenir con el Estado, no podía hacer de su capa un sayo y negarse a aten-

---

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

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

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

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

der las aspiraciones de los representantes elegidos por el pueblo navarro en el nacimiento de la nueva democracia española. Y esto llegaba mucho más lejos del deseo expresado en la Nota Oficial de que "todos los navarros, desde sus respectivas situaciones personales, familiares, sociales y políticas, sientan y apoyen con sus sugerencias y colaboraciones disciplinadas la Unidad Foral, a través de la Diputación". El vicepresidente Amadeo Marco no podía comprender que España vivía un proceso constituyente y que el Estado no era un ente abstracto. Su interlocutor era el Gobierno de la nación que, por otra parte, estaba empeñado en lograr una profunda transformación del Estado, sobre la base de la democratización de la vida local y el reconocimiento del derecho a la autonomía. Y ese Gobierno, a su vez, estaba respaldado en las Cortes por los diputados y senadores de la UCD. De ahí que el criterio de los centristas navarros podía tener una influencia decisiva en la actuación del Gobierno. Dicho esto, habida cuenta de que el proceso constituyente se había iniciado y se esperaba concluyera bajo el signo del consenso, el Gobierno tampoco podía hacer oídos sordos a las aspiraciones vascas, que habían hecho de la integración de Navarra una cuestión de principio. Por todo ello, la mayoría de la Diputación Foral, con Amadeo Marco a la cabeza[90], no supo valorar ni menos reconocer que gracias a la decidida postura de la UCD de Navarra de tenerla como institución depositaria de la legitimidad histórico-foral, pese a su origen no democrático, y a su decidida oposición a que se produjera la sustitución de sus miembros antes de las elecciones municipales, podía permitirse un manifiesto tan francamente reaccionario como el contenido en la Nota Oficial. La Diputación confundía, interesadamente, el respeto debido a la institución como depositaria de la foralidad histórica, con la representatividad de sus miembros, olvidando que este atributo en un sistema democrático sólo puede obtenerse en virtud de elecciones libres.

El 3 de noviembre de 1977, el mismo día en que la Diputación hizo pública su Nota Oficial, el vicepresidente Amadeo Marco se entrevistó en Madrid con el ministro Clavero. La entrevista no había sido iniciativa de la Diputación sino del ministro, que quería saber la opinión de la Corporación sobre la integración de Navarra en el País Vasco y el Estatuto de autonomía, así como sobre el programa foral hecho público por los parlamentarios de UCD. El vicepresidente hizo una extensa exposición de la historia de Navarra desde la época romana hasta nuestros días, para concluir que la Diputación "tiene interés en conocer los términos del Real Decreto-Ley que aborde el tema preautonómico de las Vascongadas, porque considera que cualquier disposición en la que se aluda a Navarra debe ser cono-

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

cida previamente por esta Corporación Foral, para que se hagan y defiendan las observaciones que sean procedentes, si hubiere lugar a esta actuación". Según refiere el propio Marco en el informe que presentó a la Diputación en la sesión de 11 de noviembre de 1977 el ministro no dio ninguna respuesta. En cuanto a la opinión sobre el programa de la UCD navarra, el vicepresidente indicó que la Corporación sólo se había dado por enterada, pues por encima de las cuestiones abordadas en el programa ucedista les acuciaba el estudio de "los informes jurídico-político-forales que había solicitado para el estudio de la "Reintegración Foral Plena", según el acuerdo del 20 de agosto último. Al despedirse, Amadeo Marco reiteró el propósito de la Diputación de visitarle en pleno una vez hubieran formado criterio sobre el mencionado asunto, comprometiéndose el ministro a recibirles en su momento[91]. Como se recordará, el 20 de agosto la Diputación había sorprendido a todos anunciando su voluntad de recuperar las Cortes navarras y emprender el camino hacia la reintegración foral. Cuatro meses después todavía seguía estudiando los informes de sus expertos.

El referéndum de la discordia

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

Como ya sabemos, el 12 de noviembre de 1977 el ministro y los comisionados de la Asamblea de Parlamentarios Vascos acordaron el texto del Real Decreto-ley de régimen provisional de autonomía del País Vasco. Se instituía el Consejo General del País Vasco "como órgano común de Gobierno de las provincias o territorios históricos que, pudiendo formar parte de él, decidan su incorporación". Recordemos que los comisionados vascos habían rechazado de plano que dicha decisión fuera sometida a referéndum, al considerar que el carácter confederal del Consejo

91 Sobre el contenido de esta entrevista no se facilitó ninguna información. El informe íntegro sobre la misma fue publicado en 1995 por Joaquín GORTARI UNANUA: *La transición política en Navarra, 1976-1979*, ob. cit., t. II, p, 133-137. En la entrevista estuvo presente también José Uriz, secretario de la Diputación. En la sesión de 11 de noviembre, la Corporación acordó agradecer a su vicepresidente y al secretario "el celo e interés puestos en el desarrollo de las gestiones respectivas".

quedaba garantizado si en el caso de Navarra el órgano foral competente –cuya determinación se realizaría posteriormente– adoptaba dicha decisión. Ahora bien, mientras no se celebraran elecciones al Consejo Foral, correspondería a los parlamentarios navarros, por mayoría, tomar dicha decisión.

La Diputación Foral tomó la decisión de trasladarse a Madrid para entrevistarse de nuevo con el ministro Clavero. La reunión se celebró el 15 de noviembre y aunque no hubo ninguna nota de la Diputación porque el ministro había solicitado que se tuviera la información como "materia reservada", sí se produjeron declaraciones del ministro. En ellas señalaba que en la reunión "hemos intercambiado puntos de vista y les he expuesto el planteamiento gubernamental: les he recalcado que cualquier decisión que se tome sobre esta materia garantizará el respeto al régimen foral navarro". A preguntas de los periodistas sobre si el Gobierno respaldaba la postura de UCD de Navarra sobre la exigencia de la celebración de un referéndum para su incorporación al Consejo General Vasco, Clavero declaró: "Estos ya eran temas escurridizos en los que prefería no entrar. De cualquier manera se asegurará el respeto al Fuero de Navarra"[92].

Fracaso e irrelevancia política de la Diputación Foral de Navarra

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

La verdad es que la reunión no estuvo exenta de tensión, según consta en el informe de Amadeo Marco publicado en 1995 por Joaquín Gortari. La Diputación requirió a Clavero que se retirase la mención a Navarra del acuerdo con los parlamentarios vascos. Y se llegó a invocar la palabra "contrafuero" ya que nadie, salvo ella, podía negociar sobre Navarra. El ministro replicó que, a su juicio, no existía contrafuero en el hecho de que el nombre de Navarra fuera citado en el proyecto de régimen preautonómico del País Vasco, con tal de que no se le impusiera la normativa a seguir y se la dejara en libertad de decisión. Clavero hizo entonces una gran revelación. Desde el comienzo de las negociaciones con los parlamentarios

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

vascos, éstos hicieron especial hincapié en que el nombre de Navarra figurase a los efectos de su posible integración en el País Vasco. Esta exigencia constituía para el Gobierno "un grave problema de Estado", aunque su aceptación no significaba que Navarra quedara integrada en el País Vasco a efectos preautonómicos. Añadió finalmente que el texto no estaba definitivamente ultimado, pues debía ser objeto de negociaciones complementarias, pudiendo producirse las consiguientes modificaciones. Además el Gobierno no tenía todavía conocimiento del proyecto y, por tanto, puede adoptar por el momento decisión alguna[93].

Joaquín Gortari, recién nombrado secretario de la Diputación Foral, que sería posteriormente cronista de la transición en Navarra, revelaría muchos años después un hecho sorprendente. Resulta que la Diputación estaba dispuesta a aceptar un referéndum para decidir sobre la integración de Navarra en Euskadi antes de que se celebrasen las elecciones municipales, a condición de que fuera ella la convocante del plebiscito previo acuerdo con el Gobierno. En él participarían los electores inscritos en el censo de las elecciones del 15 de junio. En cuanto al quórum de integración habría de ser por lo menos del 66%, que era el que figuraba en el Estatuto vasco plebiscitado en 1933 y, por último, que el referéndum fuera irreversible e irrepetible en el plazo más largo posible. Así lo acordó la Corporación foral en la sesión del 19 de noviembre de 1977 donde se fijó la postura a mantener ante el presidente Suárez en la audiencia prevista para el día 22 de noviembre, en la que además se le informaría de que muy en breve acordaría la propuesta de reintegración foral, una vez estudiados los informes de sus asesores jurídicos[94]. Esto significaba la aceptación de una de las tesis fundamentales defendidas por la UCD de Navarra. Pero no hubo oportunidad de hacer semejante exposición, pues la víspera de la celebración de la audiencia concertada el presidente del Gobierno la canceló *sine die* por haberle surgido un compromiso internacional a la misma fecha y hora[95].

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

93 Joaquín GORTARI UNANUA: *Ibídem*, t. II, p.140-143, publica el informe de fecha 18 de noviembre de 1977 sobre la entrevista con el ministro Clavero Arévalo.

94 Véase Joaquín GORTARI UNANUA, I*bídem*, t. II, p. 144-145.

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

Políticos?"[96].

Comprendemos que en su condición de secretario de la Corporación Foral se viera en la precisión de defender su postura. Pero visto con perspectiva histórica la Diputación perdió la oportunidad de liderar la transformación de la foralidad navarra por no haber aceptado la mano tendida que le brindaron los parlamentarios centristas, que aunque no tuvieran ninguna función ejecutiva eran interlocutores privilegiados del Gobierno por pertenecer al partido gobernante. Sin duda en ello influyó decisivamente la peculiar forma de ser de Amadeo Marco -capitán de requetés en la guerra civil, hombre de convicciones profundas y de gran austeridad en su vida personal, pero intrínsecamente reaccionario en lo político–, que no supo entender que después de haber conseguido mantenerse cuarenta años como diputado foral, de los cuales ocho habían sido como vicepresidente o presidente efectivo, su tiempo político había acabado. Tampoco le ayudaron, ciertamente, los consejos de ciertos asesores de la Diputación que consumieron casi dos años en elaborar una alambicada propuesta de reintegración foral plena, que eludía la cuestión fundamental de la democratización de las instituciones forales como paso previo imprescindible para negociar el amejoramiento del Fuero en materia competencial. Propuesta que naufragaría clamorosamente en el propio Consejo Foral en febrero de 1978, quizás porque los juristas proponentes no lograron despojarse de sus propias convicciones políticas que les hacían recelar del cambio constitucional que se gestaba en España y al que ni Navarra ni su Fuero podían sustraerse. Tampoco supo la mayoría de la Diputación agradecer el esfuerzo de los centristas navarros, a los que se sumó el PSOE navarro, para contener los movimientos de la izquierda radical que a toda costa pretendían la destitución de los diputados forales y su sustitución por una Comisión gestora.

En el campo gubernamental, hubo un gran responsable de empujar a Navarra hacia el callejón vasco. Nos referimos al ministro Clavero Arévalo, hombre bondadoso y de extraordinaria buena voluntad, pero que además de estar firmemente convencido de que contribuía a resolver una cuestión de Estado también se aferró a criterios propios de la teoría constitucional, sin entender que en Navarra se jugaba mucho más que una mera organización preautonómica[97]. No consiguió entender que la presencia de Navarra en el régimen provisional de autonomía del País Vasco, si se hubiera consumado, hubiera dejado predeterminada la integración de Navarra en Euskadi, a la que no se le habría dado otra opción que decir "sí" o "no" al Estatuto vasco elaborado por el Consejo General Vasco y negociado, en su nombre, por dicho organismo. Sin embargo, como veremos a continuación, los

96 Joaquín GORTARI UNANUA, *Ibídem*, t. II, p. 147-148.

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

centristas navarros conseguirán, no sin librar una gran batalla interna, que el Gobierno diera marcha atrás y "congelara" el texto acordado con los parlamentarios vascos mientras no se alcanzara un acuerdo con los parlamentarios de Navarra.

La hora de los centristas navarros

Mientras fracasaban los intentos de la Diputación Foral para evitar la mención de Navarra en el proyectado Real Decreto-Ley de preautonomía del País Vasco, los centristas venían llevando a cabo una intensa actividad en Madrid[98].

El 9 de noviembre de 1977, el senador y secretario regional de UCD de Navarra[99], Jaime Ignacio del Burgo, conocedor del borrador de Real Decreto que estaba a punto de concertarse por el ministro Clavero y los parlamentarios vascos, dirigió una carta al presidente Suárez en la que exponía lo siguiente[100]:

> Mi querido amigo y Presidente:
>
> Ante la posibilidad de un inminente acuerdo con la Asamblea de Parlamentarios Vascos sobre el régimen preautonómico del País Vasco es indispensable que conozcas nuestra postura sobre el particular.
>
> 1º. No aceptamos que el Decreto-Ley defina territorialmente al País Vasco –ni directa ni indirectamente– como integrado por las cuatro provincias o "territorios históricos" de Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra.

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

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

100 Archivo del autor.

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

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

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

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

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

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

-Referéndum de dicha resolución.

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

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

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

El 14 de noviembre de 1977, los diputados y senadores centristas navarros mantuvieron una borrascosa reunión con Clavero Arévalo, que les informó sobre

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

Las explicaciones del ministro no convencieron a los navarros. La discusión alcanzó en algunos momentos un clima de gran tensión. Los centristas le expresaron "nerviosamente"[101] su profunda decepción porque no se les hubiera advertido hasta ese momento que el referéndum no se consideraba viable, quebrantando así un principio fundamental mantenido por UCD de Navarra; por haber pactado con la Asamblea vasca contra la voluntad de los parlamentarios navarros; en definitiva, por haber dado satisfacción a la pretensión de los parlamentarios vascos de que se reconociera la "unidad territorial" de Euzkadi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Madrid, 14 de noviembre de 1977

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

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

to, que entre las municipales y las posteriores al Consejo foral habrá un reflejo muy paralelo". Declaró que "si la UCD de Navarra hace interferencias de última hora no sólo va a perder credibilidad aquí, sino que además, como partido, caerá en una gravísima contradicción: no sentirse representados por su presidente y por su Gobierno"[102].

Creación del Consejo Parlamentario de Navarra

Pero al día siguiente, 15 de noviembre, tendría lugar en Pamplona un acontecimiento de gran trascendencia política. Como ya sabemos, en el programa foral de la UCD se consideraba imprescindible la creación de una Asamblea de Parlamentarios navarros con la finalidad de dar cobertura democrática a las actuaciones de la Diputación Foral en materia foral. Al final la propuesta fue aceptada por todos y pudo constituirse en el Palacio de la Diputación el Consejo Parlamentario de Navarra[103].

---

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

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

A pesar de su renuencia a reconocer ningún protagonismo a los parlamentarios, el vicepresidente Marco se plegó al hecho consumado y aceptó que el Consejo tuviera su sede en el Palacio de Navarra. Asistieron los nueve diputados y senadores por Navarra. Por unanimidad eligieron presidente al senador José Gabriel Sarasa (UCD) y como secretarios a Pedro Pegenaute (UCD) y Gabriel Urralburu (PSOE). El objeto fundamental del Consejo era "el estudio y negociación con los poderes competentes de las bases para la reintegración foral y la democratización de las instituciones forales". En el acta de la reunión constitutiva se deja constancia de que "el Consejo es una institución de diálogo y encuentro de los parlamentarios navarros, sin que su constitución prejuzgue la renuncia a los postulados defendidos por los partidos políticos representados en el mismo". Asimismo, "se acordó expresar público ofrecimiento a la Diputación Foral de Navarra y demás organismos forales, así como a los partidos políticos sin representación parlamentaria y fuerzas sociales, de que el Consejo está abierto al estudio de cuantos problemas tengan a bien someter a su consideración". Finalmente, en los asuntos de índole foral, los asuntos se adoptarían por consenso[104].

Los centristas navarros se mantienen irreductibles

El 16 de noviembre de 1977 se produjo un nuevo encuentro con el ministro Clavero, sin que se produjera ningún avance. Los diputados y senadores centristas volvieron a dejar bien sentado que sin referéndum no habría incorporación a Euskadi. Por su parte, los socialistas daban por hecho que el Gobierno aprobaría el texto del proyecto de Real Decreto-Ley tan pronto como se acordara el texto definitivo y se obtuviera el respaldo de la Asamblea de Parlamentarios Vascos. Cumplido este trámite, la Comisión de Competencia legislativa de las Cortes tendría que apreciar la urgencia del Real Decreto-Ley, de modo que en un par de semanas se publicaría en el Boletín Oficial del Estado. Tanto Benegas como Urralburu volvieron a insistir en que en la etapa preautonómica, que es pre-constitucional, no puede haber referéndum, aunque sí lo habría para aceptar o no el Estatuto[105].

---

seguirían acallar la voz de este brillante escritor y periodista, que siguió desempeñando un papel fundamental en la defensa de la libertad de Navarra frente al anexionismo vasco.]

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

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

Tras la reunión con Clavero, los seis parlamentarios de UCD decidieron elaborar una Nota sobre el proyecto de Decreto-Ley sobre régimen preautonómico vasco que remitieron al ministro y al presidente Suárez y que, por su importancia transcribimos literalmente por cuanto sus autores no se apartarían ni un ápice de su contenido:

Observaciones generales

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

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

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

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

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

Es evidente que el término Euzkadi –que resume el pensamiento del nacionalismo vasco– posee unas connotaciones separatistas que son hoy asumidas, con toda claridad, por ETA y los grupos “abertzales” de la izquierda

radical y, de una manera más velada, aunque nunca desmentida, por el Partido Nacionalista Vasco.

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

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

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

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

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

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

La fuerte presión física y psicológica que ejerce la ETA ha hecho pensar a

las formaciones políticas vascas que la única posibilidad de evitar la amenaza terrorista es conseguir, cuanto antes, un marco autonómico que dé satisfacción a las aspiraciones del pueblo vasco.

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

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

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

Esta situación de tensión, deliberadamente provocada por los grupos "abertzales" desde la llamada "Marcha de la Libertad de Euzkadi", ha tenido como consecuencia un claro debilitamiento de la postura inicial del Gobierno que, al comienzo de las negociaciones preautonómicas vascas, manifestó que el tema de Navarra no era negociable. Se invocan ahora razones de Estado para justificar la presencia de Navarra en el proceso preautonómico vasco.

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

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

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

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

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

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

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

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

Análisis del proyecto de Decreto-Ley

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

Artículo 1º.

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

La Asamblea de Parlamentarios Vascos, al aprobar el texto del Proyecto, ha expresado públicamente el criterio de que la preautonomía constituye un avance importante "en el que se valora, por encima de todo, la definición del marco geográfico de Euzkadi, con la inclusión de Navarra".

Esta interpretación coloca a la UCD de Navarra en una situación extraordinariamente comprometida, no sólo en su propio electorado, sino con aquellos navarros que, desde distintas posiciones ideológicas, no aceptan la idea de Euzkadi.

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

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

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

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

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

Artículo 2º.

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

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

(…)

Disposición transitoria.

Debe sustituirse la referencia a Navarra por el siguiente párrafo:

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

Disposición Final segunda.

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

Asimismo, se autoriza al Gobierno para que, de acuerdo con la Diputación Foral de Navarra se introduzcan las modificaciones necesarias en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias que permitan alterar la composición, atribuciones y forma de elección del Consejo Foral y se determine cuál es el órgano foral competente, a efectos de lo dispuesto en el presente Decreto-Ley.

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

Madrid, 17 de noviembre de 1977. Firmado: Jesús Aizpún, Diputado. Ignacio Astráin, Diputado; Pedro Pegenaute, Diputado, Jaime Ignacio del Burgo, Senador, José Luis Monge, Senador, José Gabriel Sarasa, Senador[106].

Para contrarrestar la activa campaña de la UCD navarra en la capital de España

106 Archivo personal del autor.

denunciando el atropello del que podía ser objeto Navarra, el PNV hizo pública una encuesta en la que se concluía que la mayoría del pueblo navarro era partidaria de la integración en Euzkadi. La respuesta de UCD de Navarra no se hizo esperar. Descalificó la veracidad de la encuesta con el argumento de que durante la campaña electoral del 15 de junio la misma empresa contratada por el PNV había pronosticado que en Navarra los nacionalistas obtendrían dos escaños en el Congreso de los Diputados, siendo así que sólo un 6,9 por ciento había apoyado la candidatura encabezada por el presidente del partido Carlos Garaicoechea[107].

Amenaza de ruptura

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

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

> Querido amigo y Presidente:
>
> Después de la entrevista que esta mañana hemos mantenida con el Ministro para las Regiones, D. Manuel Clavero, debemos expresarte nuestra radical disconformidad con cuanto se ha actuado en relación a Navarra en las negociaciones preautonómicas vascas.
>
> Desde un principio expusimos a Clavero que Navarra no tenía por qué participar en ninguna negociación preautonómica vasca. Atendiendo a razones de Estado –que no compartimos, porque no nos han sido explicadas suficientemente–, pero que aceptamos en aras del buen fin de las negociaciones,

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

admitimos la posibilidad de que Navarra pudiera incorporarse al Consejo General del País Vasco siempre que el pueblo navarro, libre y democráticamente, en referéndum, así lo acordara.

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

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

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

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

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

Pues bien, lo ocurrido hasta ahora nos lleva a pensar que somos nosotros los que vamos a quedar en solitario. Claro es que solos no estamos. Tenemos la fuerza de un pueblo, minúsculo ciertamente, pero que está dispuesto a luchar por su libertad y dignidad. Y estamos dispuestos a utilizarla en su servicio, denunciando ante la Corona y la opinión en general cómo las presiones de Euzkadi son capaces de doblegar la inicial postura de firmeza con que el Gobierno inició las negociaciones con los parlamentarios vascos, afirmando

> que Navarra no era negociable, para acabar cediendo pese a que la mayoría de los parlamentarios navarros somos contrarios a que se negocie por los vascos lo que sólo a Navarra compete.
>
> Y para aclarar la situación y antes de que nos veamos precisados a adoptar cuantas acciones consideremos justas para defender a Navarra, te pedimos nos recibas inmediatamente. Hemos acordado esperar a conocer tu criterio, pero deseamos –por la lealtad y afecto que te profesamos- que sepas que con Navarra no se juega y que, de no aclararse la situación inmediatamente, indiciaremos la estrategia que tenemos pensada para defender a nuestro viejo Reino.
>
> Un fuerte abrazo,
>
> Jesús Aizpún, diputado. Ignacio Astráin, Diputado; Pedro Pegenaute, Diputado, Jaime Ignacio del Burgo, Senador, José Luis Monge, Senador, José Gabriel Sarasa, Senador[108].

Aunque el contenido de esta carta no se hizo público, sus autores hicieron llegar a la prensa su intención de romper con UCD en el caso de que triunfara la tesis de los representantes del PNV y del PSOE contrarios a la consulta popular. La ruptura sería "inmediata e irrevocable"[109].

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

Durante los días siguientes se recrudece la ofensiva contra la UCD de Navarra. Pero los centristas navarros se mantienen inflexibles. En la tarde del 29 de noviembre, el presidente Suárez se reúne con el ministro de Justicia, Landelino Lavilla, y el de las Regiones, Manuel Clavero, para analizar el proyecto preautonómico vasco y la cuestión navarra. La reunión se prolongó hasta la media noche, sin que trascendiera si se había alcanzado algún acuerdo.

---

108 Archivo del autor.

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

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

> Ante la inminencia de la catástrofe [al no conseguir convencer al ministro Clavero] solicité "in extremis" a Rafael Calvo Ortega, portavoz del Grupo Parlamentario de UCD en el Senado, la convocatoria de una reunión extraordinaria. Accedió a mi petición y nos reunimos al finalizar una sesión del pleno senatorial. Serían aproximadamente las diez de la noche. Hice uso de la palabra en primer lugar para anunciar a nuestros compañeros la previsible consumación de la felonía que supondría la integración de Navarra en el proyectado Consejo General Vasco sin previa consulta al pueblo navarro. Pronostiqué que, de ser así, la unidad de España recibiría un duro golpe. Anuncié nuestra voluntad de resistir a toda costa, pero si se consumaba la traición a nuestro programa electoral nos veríamos obligados, bien a nuestro pesar, a abandonar la UCD. En ese momento se me quebró la voz y los senadores me confortaron con grandes aplausos. Luego hizo uso de la palabra José Gabriel Sarasa, hombre de gran prestigio por su ponderación y buen juicio. Su razonada y emotiva exposición fue secundada y reforzada aún más por José Luis Monge, cuyos contundentes argumentos resonaron en el Palacio de la Plaza de la Marina Española como un martillo pilón. Seguidamente, se abrió el turno de los demás senadores. Hubo un sin fin de intervenciones a cual más emocionante. A las once y cuarto de la noche, Rafael Ortega salía hacia el Palacio de la Moncloa para entregar al presidente Suárez el acuerdo unánime adoptado por el grupo parlamentario. Si en el Real Decreto-Ley de preautonomía vasca no se respetaba la voluntad del pueblo navarro como requisito previo e imprescindible para integrar a Navarra en el Consejo General Vasco los senadores de UCD en la Comisión de Urgencia Legislativa votarían en contra.
>
> Al día siguiente, los diputados y senadores de la UCD navarra fuimos convocados a una reunión en el Palacio de la Moncloa. En el curso de la misma, el presidente Suárez ordenó al ministro Clavero Arévalo paralizar el proceso de tramitación del proyecto de preautonomía vasca mientras no se alcanzara con nosotros un acuerdo plenamente satisfactorio[110].

Nada transcendió a la prensa de este episodio. Pero el presidente Suárez comprendió que sus tenaces compañeros navarros no estaban solos, pues su causa era compartida unánimemente por el Grupo Parlamentario del Senado. La orden

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

expresa a Clavero por parte del presidente Suárez, en presencia de los diputados y senadores navarros de su partido, colocaba al ministro en una comprometida posición ante los comisionados vascos.

Con la convicción del pleno respaldo del presidente del Gobierno, Jaime Ignacio del Burgo hizo unas declaraciones que se publicaron el 30 de noviembre en las que ratificaba la postura de los parlamentarios ucedistas de Navarra respecto al preautonómico vasco. "Clavero –dijo– les ha dicho siempre a los compromisarios que su trabajo es el de aproximar puntos de vista pero que los resultados no vinculan al Gobierno hasta que los estudie y los acepte. El Gobierno no puede aceptar esa redacción por lo que necesariamente habrá que volver a negociar"[111].

La marcha atrás del Gobierno

El 3 de diciembre de 1977, festividad de San Francisco Javier, tuvo lugar una gran manifestación en Pamplona convocada el 30 de noviembre por la Diputación Foral[112]. Para contrarrestar la iniciativa de la Diputación Foral, los partidos nacionalistas y de izquierda "estatal" y "abertzale" convocaron otra manifestación en

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

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

Pamplona que tuvo lugar el 8 de diciembre de 1977[113].

A pesar de las presiones ejercidas sobre el Gobierno por la Asamblea de Parlamentarios Vascos, el presidente Suárez mantiene congelado el proyecto de Real Decreto-Ley de preautonomía vasca y advierte de que el Gobierno no le dará su aprobación mientras no se llegue a un acuerdo con los parlamentarios navarros. "El presidente Suárez –relata Virginia Tamayo Salaberría- propuso entonces una "nueva revisión" del acuerdo preautonómico suscrito con la Asamblea, pero esta vez con la participación de las tres partes en conflicto: UCD de Navarra, la Asamblea de Parlamentarios Vascos y el Gobierno y fija un calendario de fechas para iniciar la renegociación"[114].

El 13 de diciembre de 1977 la prensa vasca revelaba que el Gobierno había echado "marcha atrás" en la preautonomía vasca al haber cedido a las presiones "de la derecha navarra". Incluso se especulaba con la posible dimisión del ministro para las Regiones, de quien se decía no aceptaba ser considerado como un "intermediario" en las conversaciones con la Asamblea vasca y no un "negociador"[115]. Ese mismo día una comisión de la UCD vasca, encabezada por Juan Echevarría, se reunió en Madrid con el ministro Clavero para exigir la inmediata promulgación del Real Decreto-Ley, que se limitó a reiterar la posición del Gobierno.

---

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

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

115 *Deia*, 13 de diciembre de 1977.

El 16 de diciembre de 1977, la Asamblea de Parlamentarios Vascos ratifica el "acuerdo" de 11 de noviembre, con la abstención de los representantes de la UCD alavesa, y rechaza introducir modificación alguna en el texto supuestamente pactado. El punto primero del acuerdo de la Asamblea decía así[116]:

> Mantener inalterable y en los mismos términos el texto que negociado con el Gobierno, fue aprobado y suscrito unánimemente en la reunión anterior de la Asamblea, por considerar que representa la máxima voluntad negociadora y de aproximación, compatible con la unidad de todas las fuerzas extraparlamentarias. Sin entrar en la valoración política de esa unidad, por ser de todo punto evidente, la Asamblea considera que sólo la vanguardia de esa unidad puede constituir la garantía de que el régimen preautonómico sea un instrumento de pacificación en la estructura política del pueblo vasco y de todo el Estado Español y de progreso hacia las legítimas aspiraciones autonómicas de nuestro Pueblo.

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

El 17 de diciembre, el secretario regional de la UCD navarra, Jaime Ignacio del Burgo, rechaza las acusaciones de intransigencia, reivindica el derecho de Navarra a conservar su identidad, aboga por la reintegración foral de la autonomía paccionada y defiende que mientras no se produzca la renovación democrática de las instituciones forales no podría abordarse la posible integración en Euzkadi. En caso de una hipotética decisión favorable, el pueblo navarro habría de pronunciarse mediante referéndum[117].

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

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

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

Ese mismo día la prensa publicaba unas declaraciones del secretario general del Partido Socialista, Felipe González, que venían a alinearse con la postura del presidente Suárez. A su juicio, la inclusión de Navarra en el estatuto de autonomía del País Vasco debía realizarse mediante un referéndum a celebrar de acuerdo con lo que establezca en su día la nueva Constitución[118]. Desde ese momento, los socialistas vascos, comenzarán a modificar su postura intransigente.

En efecto, el 23 de diciembre de 1977, a propuesta de los socialistas, la Asamblea de Parlamentarios Vascos, decide dar libertad a los parlamentarios navarros integrados en ella, para mantener un "diálogo" con los representantes de UCD de Navarra. Se trataba de un eufemismo, pues como se recordará días antes se había constituido el Consejo Parlamentario de Navarra, que tenía para representar al pueblo navarro la misma legitimidad que la Asamblea de Parlamentarios Vascos respecto al País Vasco y en modo alguno se trataba de una negociación entre los centristas navarros y la Asamblea, algo que no hubieran aceptado estos últimos pues entendían que ello rompía la relación bilateral de Navarra con el Estado[119].

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

> El Consejo Parlamentario de Navarra ha estudiado el proyecto de Decreto-Ley para la implantación de un régimen de preautonomía para el País Vasco y ha llegado por consenso al siguiente acuerdo:
>
> Primero.- Considera el Consejo Parlamentario que la mención que en el proyecto de Decreto-Ley preautonómico vasco se realiza en sentido de que

118 *La Gaceta del Norte*, 23 de diciembre de 1977.

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

la incorporación o no de Navarra al Consejo General del País Vasco se lleve a cabo mediante la decisión del "órgano foral competente" requiere una disposición complementaria del rango legal adecuado que faculte al Gobierno para concretar de acuerdo con la Diputación Foral de Navarra los siguientes extremos:

a) Determinación de cuál sea el órgano foral competente para acordar la referida decisión.

b) Necesidad de acuerdo del órgano foral.

c) Ratificación del pueblo navarro mediante referéndum, en el caso de que la decisión del órgano foral sea favorable a la incorporación.

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

Tercero.- La validez del presente Acuerdo queda supeditada a la aceptación de las formaciones políticas PSOE, UCD y PNV, de defender en el proyecto constitucional una disposición adicional relativa a Navarra por la que se introduzca el mismo mecanismo previsto para la incorporación de Navarra en el Consejo General Vasco, en sustitución del artículo 129 del actual borrador constitucional.[120]

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

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

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

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

120 Archivo del autor.

> 3º. Mantener como acuerdo reservado el punto segundo, hasta que pueda hacerse público tras la promulgación del Decreto-Ley preautonómico vasco[121].

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

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

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

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

> Navarra tiene una personalidad histórica que es reconocida y respetada por el Estado, cuyo régimen jurídico se encuentra en la Ley de dieciséis de agosto de mil ochocientos cuarenta y uno, que establece un régimen singular desarrollado por normas posteriores.
>
> Muy importantes fuerzas políticas y parlamentarias han considerado que cualquier incorporación de Navarra a instituciones comunes de ámbito superior a su territorio no podría realizarse sin que el pueblo navarro se exprese libre y democráticamente mediante una consulta popular directa.
>
> Prevista la posibilidad de que Navarra decida sobre su posible incorporación

121 Archivo del autor.

> al Consejo General del País Vasco, procede dictar las normas que garanticen que cualquier decisión se adopte libre y democráticamente con respeto a su régimen singular y de acuerdo con la Diputación Foral.
>
> La mayor parte de las fuerzas parlamentarias han considerado también la conveniencia de proceder urgentemente a la promulgación de las presentes normas.
>
> DISPONGO
>
> Artículo primero. El Gobierno, de acuerdo con la Diputación Foral de Navarra determinará el Organo foral competente a quien corresponda la decisión a que se refiere la disposición transitoria primera del Decreto-ley uno/mil novecientos setenta y ocho.
>
> Artículo segundo. En caso de que el Organo foral competente decidiese aprobar la presencia de Navarra en el Consejo General del País Vasco, será necesario, para que tal acuerdo alcance validez, que esta decisión sea ratificada por el pueblo navarro mediante consulta popular directa a través del procedimiento y en los términos que determine el Gobierno de acuerdo con la Diputación Foral.

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

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

> Las conversaciones se desarrollaron en un clima de gran cordialidad y respeto mutuo. Y no fue difícil llegar a un acuerdo sobre el fondo de la cuestión, que para nosotros se centraba en la aceptación del referéndum como procedimiento para que el pueblo navarro se pronuncie, sin intermediarios partidistas, sobre un tema vital para nuestro destino, como es el de la integración o no de Navarra en Euzkadi. Después de la Asamblea de Parlamentarios Vascos en Vitoria [que tuvo lugar el 23 de diciembre, en la que se dejó a los parlamentarios navarros del PSOE y PNV para mantener un diálogo con los centristas] observamos un significativo cambio de actitud en este

> tema, y ello se pudo comprobar desde el comienzo de las negociaciones. El contenido fundamental del texto aprobado en las Cortes por el Consejo Parlamentario de Navarra se elaboró a las dos horas del comienzo de la reunión del jueves[122].

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

> El problema principal, que requería tal consenso, era el siguiente: UCD exigía un Referéndum en la fase Preautonómica, para que Navarra formara parte de las Instituciones Vascas. Por otra parte, la nueva Constitución [el proyecto elaborado por la Ponencia constitucional] prevé que será necesario el acuerdo de los dos tercios de los Ayuntamientos de un territorio, para formar parte de un ámbito autonómico determinado.
>
> La postura del Partido Nacionalista Vasco ha sido exigir que si se establece la fórmula del Referéndum para Navarra en la fase Preautonómica, desaparezca de la Constitución el nuevo requisito de los dos tercios de los Ayuntamientos, de forma que, si fuera preciso, los navarros puedan expresar su voluntad en el futuro, en condiciones progresivamente más democráticas, a través de Referéndum por mayoría simple, sin que un 34 por 100 de los votos hostiles al establecimiento de vínculos de Navarra con las demás regiones hermanas puedan detener la voluntad de un 66 por 100 de votos favorables, tal y como permitía el proyecto de Constitución.
>
> En este sentido, el acuerdo logrado por el que los Partidos estatales mayoritarios se comprometen a cambiar tal fórmula de la Constitución en lo tocante a Navarra es muy satisfactorio[123].

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

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

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

titución del régimen general de iniciativa autonómica que preveía el artículo 129 (finalmente 143). El senador Del Burgo manifestó que durante la reunión del día 29 sólo habían puesto la objeción de que no estaba en su mano conseguir "de la noche a la mañana la aceptación de los órganos directivos de UCD. Pero nos empeñamos y lo conseguimos a media tarde del viernes. El camino estaba libre"[124].

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

> Los respectivos partidos asumen el compromiso de incorporar en el proyecto de Constitución una disposición que asegure que Navarra va a utilizar el procedimiento contenido en el acuerdo del Consejo Parlamentario de 20 de diciembre para la toma de decisión en lugar del que previene el artículo 129 del proyecto de Constitución[125].

La izquierda abertzale aceptó con resignación la desconvocatoria hecha por el PNV de la manifestación prevista para el 4 de enero, no sin expresar su gran contrariedad por la no inclusión de Navarra en el Consejo General del País Vasco[126].

---

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

125 Archivo del autor.

126 En unas declaraciones a *Diario de Navarra*, publicadas el 6 de enero de 1978, Francisco Zabaleta manifestó que "los decretos-ley sobre Régimen Preautonómico los considero negativos para la personalidad de Navarra. Y los considero negativos porque no garantizan la pertenecía de Navarra a la comunidad vasca sin lo cual la personalidad de Navarra no tiene sentido ni desde el punto de vista histórico ni desde el económico, social, cultural, etc. Más aún, dichos Decretos-Ley suponen, a mi juicio, y aunque se diga lo contrario, la aceptación total y absoluta de las posturas mantenidas por el Sr. Del Burgo y otros miembros de UCD, posturas que para mí, y lo digo con toda claridad, son lo más anti navarras. Por un lado se pisotean las posibilidades que ofrece nuestro régimen foral para su propia evolución y por otro, se pone al pueblo navarro una carrera de obstáculos para formar parte del Consejo General de Euskadi. Resulta que una Institución que no se sabe con seguridad ni cuál ni cómo ni cuándo se elegirá va a decidir si Navarra forma parte o no del Consejo General Vasco. Y además si sale que sí, referéndum y si sale que no, nada. Esto no es justo ni equilibrado. Lamento hacer de aguafiestas ante tanto optimismo

Pero pronto surgió una nueva controversia. En su valoración sobre el resultado de las reuniones de Madrid, Del Burgo había desmentido que se hubiera acordado que el hipotético referéndum fuera por mayoría simple, tal y como había manifestado el PNV: "El Decreto-Ley se refiere al referéndum, pero no a sus condiciones y requisitos. No hemos pactado en absoluto que sea por mayoría simple. Es un tema sobre el que habrá de versar el acuerdo entre la Diputación y el Gobierno así como la enmienda constitucional que nos hemos comprometido a presentar para que la futura Constitución reconozca el recurso al referéndum"[127].

Estas declaraciones merecieron la réplica inmediata de socialistas y nacionalistas. El día 4 de enero se reunieron en Pamplona Jaime Ignacio del Burgo (UCD), Carlos Garaicoechea (PNV) y Gabriel Urralburu (PSOE) para clarificar la cuestión, sin llegar a ningún acuerdo aunque se pusieron sobre la mesa los puntos sobre los que había que acordar: determinación del órgano foral competente, el quórum tanto en dicho órgano como en el referéndum, la periodicidad del referéndum en caso de fracaso de la iniciativa, y la concreción del derecho de Navarra a salir de Euzkadi si hubiera entrado. El líder socialista navarro dejó constancia de que la postura del Partido Socialista sería que el "órgano foral competente" fuera el Consejo Foral y que en caso de que dicho organismo decidiera participar en el Consejo General Vasco necesitaría la ratificación de la mayoría simple de los votos válidamente emitidos por el pueblo navarro en referéndum convocado al efecto. En cuanto al derecho de salida, Urralburu manifestó que ese asunto habría que abordarlo en el "estatuto de autonomía"[128]. Garaicoechea coincidió básicamente con Urralburu, pero no aceptó que se reconociera el derecho de salida ni que se fijara periodicidad alguna. Por su parte, Del Burgo propuso reforzar el quórum de aprobación (mayoría absoluta tanto en el órgano foral competente como en el referéndum) y establecer un plazo de diez años para la reiteración de una iniciativa frustrada. Planteó además la conveniencia de aprovechar la oportunidad para constitucionalizar la Ley Paccionada de forma que a Navarra se le reconociera

que me parece infundado pero para mí la conclusión es clara: no hemos avanzado nada". (Francisco [poco después firmará como *Patxi*] Zabaleta era por aquel entonces secretario general de Herri Alderdi Sozialista (HASI), partido que más tarde participaría en la fundación de la coalición Herri Batasuna, de cuya Mesa Nacional fue miembro destacado hasta que en 2001, por entender que la "lucha armada" era en aquellos momentos un obstáculo para la consecución de los ideales de la izquierda abertzale, creará un nuevo partido, Aralar, del que ha sido coordinador general hasta 2014. En 2011, Aralar se suma a la coalición EH Bildu de la que también formarán parte Eusko Alkartasuna, Alternatiba y Sortu (integrado este último por militantes de la ilegalizada Batasuna).

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

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

la condición de "territorio autónomo"[129]. (Todavía no se había hecho público el informe de la Ponencia constitucional que sustituyó esta denominación por la de "comunidades autónomas"[130]).

El 5 de enero de 1978, representantes del PNV y del PSOE reunidos en San Sebastián, hicieron público un comunicado en el que manifestaban que en la reunión de Madrid no se estableció mayoría cualificada alguna para el referéndum, por lo que su resultado vendría determinado por la mayoría simple de votos válidamente emitidos. "En consecuencia –concluye el comunicado- el PNV y el PSOE manifiestan públicamente que rechazarán los decretos de régimen pre-autonómico, si el Consejo Parlamentario de Navarra no redacta la enmienda constitucional de acuerdo con el documento suscrito el 30 de diciembre pasado en Madrid"[131].

Este comunicado mereció la réplica inmediata del secretario regional de UCD, Jaime Ignacio del Burgo, que proporcionó nuevos detalles de la reunión del 29 de diciembre. Reconoció que la cuestión del quórum en el referéndum se había suscitado durante las conversaciones. Los seis parlamentarios centristas habían planteado que se requiriese una mayoría cualificada en el referéndum, propuesta rechazada por los otros tres parlamentarios del PSOE y PNV. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo se decidió aparcar el asunto a una próxima reunión del Consejo Parlamentario de Navarra que tendría por objeto elaborar la enmienda a incorporar en la futura Constitución en ejecución de lo pactado[132].

---

129 El artículo 129 del proyecto de Constitución elaborado por la Ponencia constitucional, que se hallaba en aquellos momentos en fase de presentación de enmiendas en el Congreso de los Diputados, decía así:

"1. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los ayuntamientos de una o varias provincias limítrofes o territorios insulares con características históricas o culturales comunes. Para ello será preciso que lo soliciten las dos terceras partes del número de municipios cuya población represente la mayoría del censo del ámbito territorial de referencia. .

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

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

130 Véase nota 48.

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

132 Estas manifestaciones, que se transcriben a continuación, de Jaime Ignacio del Burgo se publicaron en el diario *Egin*, en su edición del 7 de enero de 1978: "En el curso de las conversaciones llegamos pronto a un acuerdo sobre el procedimiento por el que Navarra había de decidir su incorporación o no al Consejo General Vasco. Se establecieron las

El 7 de enero volvió a reunirse el Consejo Parlamentario de Navarra para redactar la enmienda al proyecto de Constitución. Las posiciones siguieron enfrentadas[133].

---

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

133 PSOE-PNV propusieron la siguiente fórmula:

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

La propuesta de UCD decía así:

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

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

En vista de ello, el 12 de enero, en una nueva reunión celebrada en Madrid, el Consejo navarro acordó por unanimidad que fueran las direcciones de sus respectivos partidos quienes procedieran a la redacción de la enmienda.

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

Así finalizó el primer episodio del llamado contencioso Navarra-Euskadi. Pero la batalla no había concluido. El siguiente paso, al que nos referiremos a continuación, sería el de la elaboración de la enmienda que debía incorporar a la Constitución el mismo procedimiento pactado para desbloquear la preautonomía vasca se incorporarse a la Constitución. Aunque el objetivo principal de la UCD de Navarra quedaría plasmado en ella, el cierre de filas de nacionalistas y socialistas impidió que la tesis centrista sobre el establecimiento de un quórum reforzado en el hipotético referéndum saliera adelante.

En esta ocasión, la UCD navarra hubo de hacer frente a las presiones de la derecha conservadora que llegó a calificar como contrafuero la marginación de la Diputación Foral, a pesar de que en el segundo Real Decreto-Ley se respetaba su legitimación para pactar con el Estado la determinación del "órgano foral permanente" y los requisitos del referéndum de ratificación de la decisión de dicho órgano sobre la incorporación al Consejo General Vasco si así se acordaba por aquél[134].

---

autónomos.

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

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

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

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

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

134 Hubo una voz autorizada que rechazó la calificación de contrafuero. En un artículo titulado "Los Decretos", el director de *Diario de Navarra*, José Javier Uranga señaló que "frente a los que afirman o sospechan o intuyen el contrafuero, yo les diría que no creo exista (a pesar de mi viudedad jurídica) por precedentes y sentido común… Creo que se ha dado, a través de los decretos, un legítimo protagonismo a nuestra Diputación. Teóricamente se le convoca a un pacto –que es la fórmula navarra esencial- y en teoría se le da libertad hasta para no entrar en negociaciones, para no aceptar el evite. ¿Dónde está

Sin embargo, la Diputación Foral no llegó a acordar la declaración de contrafuero. El 5 de enero de 1978, el titular de la Asesoría Jurídica Central, Raimundo Aldea, emitió un informe en el que concluía que lo prudente era llevar a cabo conversaciones preliminares con el Gobierno antes de tomar una postura definitiva. El 11 de enero de 1978, en una sesión extraordinaria se optó por esta solución pragmática[135]. El 17 de enero, la Diputación fue recibida en audiencia por el rey Don Juan Carlos[136] y a su regreso a Pamplona remitió un telegrama al presidente Suárez solicitando la apertura de conversaciones preliminares.

---

el contrafuero? En la práctica, partidos que negaban no ya su representatividad sino su legalidad –PSOE, PNV- la han reforzado al reconocerla como única institución decisoria, plena de poderes. No pienso que el logro de nuestros parlamentarios sea para echar las campanas al vuelo foral, pero sí para congratularnos moderadamente porque se ha reparado el contrafuero virtual y se ha deshecho el entuerto Clavero-parlamentarios vascos". Uranga censuraba el proyecto de reintegración foral que la Diputación había acordado someter a la consideración del Consejo Foral: "La protagonista ahora es la Diputación. Y de ella la responsabilidad y la seriedad. Y digo seriedad porque me parece una tomadura de pelo al Consejo Foral, que más o menos quiere representar a Navarra, el planteamiento de la reintegración foral que le va a plantear. Algo grotesco e inadmisible, porque los cuatro señores que mandan en el salón de sesiones del Palacio Foral saben perfectamente que la reintegración no consiste en librar a los navarros del servicio militar, ni poner aduanas, ni en resucitar un Virrey y unas Cortes por estamentos. Lo que allí se va a leer no son las consecuencias de la reintegración foral, sino una mofa a los consejeros y a los navarros". (*Diario de Navarra*, 6 de enero de 1978.)

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

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

LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA DE LA CONSTITUCIÓN

Una negociación a dos bandas (UCD frente a PNV-PSOE)

Tras el fracaso del intento del Consejo Parlamentario de Navarra de elaborar la disposición sobre Navarra, entraron en escena los representantes de los partidos a nivel nacional. La primera reunión se celebró el 19 de enero en una de las salas situadas junto al hemiciclo del Congreso, que celebraba sesión plenaria. La novedad fue la directa intervención del vicepresidente del Gobierno para Asuntos Políticos, Fernando Abril Martorell, que requirió la presencia del senador y secretario regional de UCD, Jaime Ignacio del Burgo. Esto motivó la protesta de los socialistas, que se resolvió invitando a participar al secretario general del PSE en Navarra, Gabriel Urralburu. Esta primera reunión sólo sirvió para conocer la posición de los tres partidos. Se decidió volver a reunirse el 20 de enero, pero no en el Congreso sino en la antigua sede de la presidencia del Gobierno situada en el Paseo de la Castellana y donde tenía su despacho oficial Abril Martorell. A esta nueva reunión asistieron por parte de UCD, además del vicepresidente, los ponentes constitucionales José Pedro Pérez Llorca y Miguel Herrero, así como Jaime Ignacio del Burgo; por el PSOE, acudieron Enrique Múgica, José María Benegas y Gabriel Urralburu; y por el PNV, su presidente Carlos Garaicoechea, Javier Arzallus y Juan Ajuriaguerra. Tampoco hubo acuerdo.

El día 24 de enero se celebró la que sería la penúltima reunión. Para entonces las posturas estaban claramente definidas. Socialistas y nacionalistas se enfrentaban a las tesis de UCD, que a su vez sostenía la postura de los centristas navarros[137]. Al inicio de la reunión, el vicepresidente Abril entregó a los comisionados nacionalistas y socialistas un documento consensuado con los diputados y senadores navarros de UCD que decía así:

> Los acuerdos adoptados por el Consejo Parlamentario de Navarra en sus reuniones de Madrid, los días 29 y 30 de diciembre de 1977, en relación con el tema del Consejo General Vasco y la situación de Navarra respecto al mismo, contienen dos aspectos básicos:

137 A estas dos últimas reuniones no asistieron José Pedro Pérez Llorca (UCD), Enrique Múgica (PSOE) y Javier Arzallus (PNV). Este último sería sustituido por el diputado Iñigo Aguirre.

Primero.- Los parlamentarios navarros deciden declinar en el órgano foral competente la decisión de incorporar a Navarra en el Consejo General Vasco.

Esto significa que los parlamentarios no van a hacer uso de la facultad que les confiere el Decreto-Ley sobre el Consejo General Vasco, resultando evidente que cualquier decisión en este sentido se adoptará por el órgano foral competente lo cual requiere obviamente que se celebren con carácter previo las elecciones municipales.

Segundo.- La decisión de integración en el Consejo General Vasco, queda encomendada a que el Gobierno y la Diputación acuerden los siguientes extremos:

a) Determinación del órgano foral competente.

b) Necesidad de acuerdo favorable de dicho órgano.

c) Ratificación de dicho acuerdo por el pueblo navarro en referéndum.

Posteriormente los Partidos Políticos UCD, PSOE y PNV se comprometen a presentar conjuntamente una enmienda que garantice que este procedimiento de toma de decisión se incorpore a la Constitución y sustituya al que estaba previsto en el artículo 129 del Proyecto de Borrador Constitucional, existente en aquel momento.

Es obvio que la posición de UCD debe ser el cumplimiento estricto de unas obligaciones convenidas.

***

Es obvio que con respeto al Régimen Foral, los detalles deben ser concretados en el Acuerdo Gobierno-Diputación.

Resulta igualmente obvio que en las circunstancias de transición actuales y hasta tanto no se renueven democráticamente las Corporaciones Locales, cualquier acuerdo del Gobierno con la Diputación necesitaría el consenso con las fuerzas políticas representativas del territorio navarro como consecuencia de las elecciones del 15 de Junio.

Resulta por otra parte necesario e imprescindible establecer un acuerdo con

la actual Diputación a efectos de la determinación del órgano foral competente y el procedimiento de su elección con anterioridad a las elecciones municipales por cuanto de no plantearse esa determinación con carácter previo no podría procederse a la renovación democrática de las instituciones forales.

Distinta consideración merecen, en el tiempo, el acuerdo Gobierno-Diputación a los efectos de determinar los aspectos de la toma de decisión sobre el Consejo General Vasco y sobre el posterior referéndum ratificativo, sobre el cual puede entenderse que cabe una concreción política en este momento o por el contrario cabe posponer esta concreción a la existencia de una Diputación renovada democráticamente estimándose que cualquiera de esas dos posiciones se ajustan a los acuerdos de 30 de diciembre.

***

Si se decide la vía de la no concreción, en este momento la enmienda constitucional debería reflejar el acuerdo básico adoptado el 30 de diciembre y aplazar todas las cuestiones adicionales hasta después de las elecciones de las Corporaciones Locales.

Si se adopta la vía que expresara un grado de concreción mayor de esos acuerdos, habría que entender primero que el acuerdo adoptado el 30 de diciembre sustituye tanto al quórum que contempla el artículo129 del Borrador del Proyecto Constitucional como a los mecanismos de iniciativa autonómica del mismo artículo. En lo que respecta a dicho mecanismo se entiende que las iniciativas que puede ofrecer el órgano foral competente, caso de estimarlo conveniente, son dos:

-Iniciativa de integrarse en el Consejo General Vasco y acometer la redacción de un Estatuto conjunto.

-Iniciativa de acometer la redacción de un Estatuto específico del territorio navarro.

En ambos supuestos de iniciativa (caso que el órgano foral competente estime conveniente adoptar alguna de ellas), si la iniciativa en cuestión prosperarse hay que entender que se inicia la redacción de un Estatuto que contendrá en sí mismo las características de estabilidad del territorio o territorios a los que afecta con sujeción a lo que disponga la Constitución al respecto.

Si la iniciativa propuesta por el órgano foral competente no prosperase ha-

> bría que convenir por razones políticas de interés general, que esta decisión debe ser una relativa estabilidad y permanencia en el tiempo. En consecuencia, no debería plantearse al pueblo navarro otra iniciativa similar hasta transcurrido un número prudente de años con unas características que reforzasen, tanto la decisión inicial del referéndum, y de modo que permitan acreditar en principio un éxito de la iniciativa.
>
> En el supuesto de aceptarse la vía de la concreción en este momento, sin esperar a la democratización de los órganos forales, sería necesario matizar estos aspectos[138].

Abierta la discusión, Gabriel Urralburu manifestó que consideraba positivo el compromiso de que se negociara el desarrollo del Decreto-Ley, y por tanto, la cuestión de la democratización de las instituciones forales, a tres bandas: Gobierno, Diputación y las fuerzas políticas representativas. Sin embargo, Carlos Garaicoechea rechazó de plano el documento de Abril. Para el PNV el acuerdo del 30 de diciembre sólo tenía un sentido: mayoría simple. Juan Ajuriaguerra apoyó la postura del presidente de su partido y amenazó con denunciar el acuerdo sobre el segundo Decreto-Ley si en la enmienda no se reflejaba dicha mayoría. José María Benegas señaló que había dos opciones: o aclarar la cuestión del quórum en la enmienda o simplemente limitarse a transcribir el contenido del Real Decreto-Ley sobre Navarra. A petición de socialistas y nacionalistas se hizo un receso. Reanudada la reunión, los representantes del PNV y del PSOE presentaron la siguiente propuesta de adición de un nuevo artículo de carácter general al proyecto de Constitución:

> Para aquellos territorios que habiendo sido incluidos en las disposiciones reguladoras de un régimen preautonómico con la posibilidad de incorporarse al ámbito territorial contemplado en las mismas, regirá en sustitución del artículo 129 al siguiente procedimiento:
>
> 1º. La iniciativa de un proceso autonómico corresponderá al órgano representativo competente.
>
> 2º. La decisión de dicho órgano deberá ser ratificado por la mayoría simple de los votos válidamente emitidos en referéndum convocado al efecto.
>
> 3º. Se podrá reproducir la misma iniciativa una vez en cada período de vigencia del órgano representativo competente[139].

138 Archivo del autor.

139 Archivo del autor.

Del Burgo expresó su disconformidad porque no se contemplaba mayoría absoluta de los miembros del órgano representativo, se citaba innecesariamente la mayoría simple para el referéndum sin establecer un quórum reforzado para la reintegración de una iniciativa frustrada y, por último, el plazo para la posible reiteración era insuficiente.

Ante la falta de acuerdo, el vicepresidente propuso posponer la redacción de la enmienda hasta que se definiera el título VIII después de que la Ponencia constitucional dictaminara las enmiendas al proyecto de Constitución. Ello permitiría conocer el quórum exigido en los diversos trámites de creación de territorios autónomos. Abril había concertado con José María Benegas antes de la reunión que si no fuera posible consensuar la enmienda, suspenderían las conversaciones, pero los socialistas se echaron atrás ante la cerrada oposición de Garaicoechea a posponer la decisión. Los nacionalistas fijaron claramente su postura: mayoría simple en el órgano foral competente y en el referéndum de ratificación; y aunque se admitiera la posibilidad de que Navarra se convirtiera en territorio autónomo separado de Euskadi, había que constitucionalizar la posibilidad de que en cualquier momento pudiera convocarse el referéndum de incorporación.

El acuerdo de la discordia

En la jornada del 25 de enero, los centristas navarros entregaron a Abril Martorell un resumen de sus "criterios" sobre la enmienda de Navarra:

> A juicio de UCD de Navarra, se ofrecen tres opciones, una vez aprobada la Constitución:
>
> 1) Mantener el actual "status" de provincia foral y el régimen que se deriva de la de 1841.
>
> 2) Transformarse, con arreglo a la Constitución, en un territorio autónomo, mediante la elaboración de un Estatuto de autonomía, basado en el mantenimiento del régimen foral acomodado a la nueva realidad constitucional española.
>
> 3) Incorporarse al País Vasco para la elaboración de un Estatuto de autonomía con las Provincias Vascongadas.
>
> Para mantener la actual situación, no se requiere acuerdo expreso alguno.

Basta con que no se adopte por el organismo foral competente ninguna decisión sobre las opciones 2 y 3.

Si el órgano foral competente desea dotar a Navarra de un Estatuto de autonomía propio, el proceso de iniciativa autonómico debe regirse por lo que la Constitución disponga en relación a los territorios previstos de un órgano de gobierno regional con arreglo a las normas que regulan los regímenes de preautonomía, habida cuenta de que, con arreglo al régimen foral, existe ya un organismo navarro de representación regional y un sistema autonómico peculiar.

Si, por el contrario, el órgano foral competente acuerda, por mayoría absoluta de sus componentes, la redacción de un Estatuto conjunto con las Provincias Vascongadas, dicha decisión debe ser ratificada por el pueblo navarro en referéndum, por la mayoría de los votos válidamente emitidos.

En el caso de que el pueblo navarro no ratifique el acuerdo del órgano foral competente y Navarra no se hubiera dotado de un Estatuto propio, para que pueda volverse a plantear la misma iniciativa será preciso:

a) Que hayan transcurrido seis años desde la celebración del anterior referéndum.

b) Que lo acuerde la mayoría absoluta del órgano foral competente.

c) Que dicho acuerdo sea ratificado por la mayoría absoluta de los inscritos en el censo electoral.

Si Navarra se hubiera dotado de un Estatuto propio, se estará a las cláusulas de modificabilidad contenidas en el mismo. En este sentido, entiende la UCD de Navarra que en la Constitución debe establecerse, con carácter general, un sistema de mayorías reforzadas, para que las decisiones que, inicialmente, se adopten, tengan cierta estabilidad[140].

Abril asumió la postura de la UCD de Navarra y la defendió al comienzo de la reunión de la mañana, a la que no asistieron Pérez Llorca ni Enrique Múgica. Por su parte, el tándem PSOE-PNV presentó la siguiente propuesta:

Respetando su régimen foral, Navarra podrá constituirse en Territorio Au-

140 Archivo del autor.

> tónomo o incorporarse al Régimen Autonómico Vasco, aun desde su propia condición de Territorio Autónomo, por el siguiente procedimiento:
>
> 1º. Decisión, por mayoría simple, de votos del órgano foral competente.
>
> 2º. Ratificación de dicha decisión por la mayoría simple de los votos válidamente emitidos en referéndum convocado al efecto.
>
> Este procedimiento podrá reproducirse en cada período de vigencia del órgano foral.[141]

A lo largo de la mañana, los representantes de UCD presentaron la siguiente propuesta a incorporar en el artículo 129:

> La iniciativa del proceso autonómico a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco, corresponderá al órgano foral competente, que será determinado por acuerdo entre el Gobierno y la Diputación, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para completar dicha iniciativa será preciso además que la decisión, caso de ser positiva, del órgano foral competente sea ratificada por referéndum aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.
>
> Si la iniciativa fracasase solamente se podrá reproducir la misma en términos similares transcurrido un plazo mínimo de seis años[142].

Tras un breve debate, en el que Benegas acusó a Del Burgo de desear la ruptura de las conversaciones, se acordó que la disposición sólo se refiriese al supuesto de incorporación de Navarra al Consejo General Vasco. Pero Abril tenía otras dos cuestiones adicionales que consideraba imprescindibles para llegar al acuerdo. La primera era que éste quedara "embargado" para darle tiempo a consultar a la Diputación Foral. La segunda era la asunción por los tres partidos del compromiso de no aceptar la convocatoria de ningún referéndum mientras subsista el clima de violencia, por entender que la decisión del pueblo navarro no podía estar mediatizada por el terror de ETA. De todo ello se trataría en la reunión de la tarde.

A las 17,25 se reanudaron las conversaciones. Carlos Garaicoechea tomó la palabra para fijar la posición conjunta de PSOE y PNV. Aceptaban la última propuesta con tres "pequeñas correcciones". La primera, que en lugar de referirse al

141 Archivo del autor.

142 Archivo del autor.

Consejo General Vasco se dijera "instituciones o régimen autonómico vasco". La segunda, que la decisión del órgano foral competente fuera por mayoría simple. La tercera, que el plazo para una posible reiteración de una iniciativa frustrada fuera el de una legislatura del órgano foral competente. En cuanto al compromiso de no celebrar ningún referéndum mientras se mantenga el clima de violencia –"de toda clase de violencia" –, el PNV estaba dispuesto a asumirlo pero no le parecía conveniente que apareciera hoy "como una transacción". Por último, consideraban imprescindible convenir que no habría ninguna iniciativa de reforma constitucional que de hecho invalidase la permanencia del sistema pactado[143].

En su contestación a Garaicoechea, el vicepresidente Abril manifestó la aceptación del primer punto "porque es razonable". En cuanto a la mayoría del órgano foral competente calificó de "elemental" que cualquier decisión se adoptara por mayoría absoluta de sus miembros. Sobre la reiteración del referéndum afirmó que no tenía "lógica alguna" la previsión de un año que figuraba en el artículo 129 del proyecto de Constitución. Respecto a la violencia, recordó que su propuesta era consecuencia de unas manifestaciones del PSOE vasco al respecto. "No creo que sea una ofensa expresar de un modo claro, para que el pueblo sepa dónde está cada uno, asumir el planteamiento hecho público por el PSOE, y hacerlo con publicidad y solemnidad, sin necesidad de herir a nadie". Garaicoechea pidió entonces que la declaración se hiciera después de presentarse la enmienda.

Intervino Ajuriaguerra para defender que nada pudiera anular el ejercicio de lo dispuesto en la enmienda. Ofreció entonces la aceptación de la mayoría absoluta en el órgano foral competente "a cambio del compromiso de no enmendar lo que aquí se diga". Urralburu apostilló entonces: "Y máxime cuando ahora hay una renuncia al mecanismo del referéndum para que Navarra se constituya en territorio autónomo". Benegas propuso entonces que el plazo de 6 años se redujera a 4 años.

Abril mantuvo su postura por lo que sus interlocutores solicitaron un receso cuando eran las 18,04 horas. La reunión se reanudó a las 18,45 horas. Aceptaban cinco años para la repetición del referéndum a condición de que se acordara no enmendar lo pactado en el trámite de elaboración de la Constitución y se asumía sin reservas el compromiso de no convocar el referéndum mientras hubiera violencia terrorista. Se mantenían firmes en lo relativo a quórum de mayoría simple en el órgano foral competente. Se produjo un nuevo receso. A las 19,40 regresaron a la sala de reuniones los comisionados socialistas y nacionalistas. Garaicoechea volvió a insistir en que se aceptara la propuesta de 4 años a cambio de mantener la

143 En ese momento interrumpió Abril: "Salvo que el pueblo navarro diga otra cosa". (Archivo del autor.)

mayoría simple en el órgano foral competente.

El vicepresidente rechazó esta postura intransigente. "No hay más campo de maniobra y por tanto no hay solución". Afirmó que el pueblo español entendería que era prudente exigir que el órgano foral competente "para adoptar esta decisión trascendental qué menos que exigir la mayoría de sus miembros" y que, en caso de fracasar la iniciativa, "qué menos que establecer un plazo prudencial". Benegas solicitó un nuevo receso para formular una nueva propuesta sobre este último extremo.

A las 20,30 horas volvieron a reunirse los comisionados. La contrapropuesta de socialistas y nacionalistas decía así:

> Si la iniciativa no prosperase solamente se podrá reproducir la misma una vez en cada período de vigencia del órgano foral y, en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo establecido en el artículo 129", comprometiéndose a pactar su modificación de forma que fuera de cinco años en vez de uno.

Además, aceptaban que el acuerdo del Consejo Foral fuera por mayoría absoluta.

Finalmente, la pluma de Miguel Herrero consiguió alumbrar la redacción definitiva de la enmienda que se incorporó a la Constitución como "disposición transitoria cuarta":

> 1. En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 129 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Organo Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Organo Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobada por mayoría de los votos válidos emitidos.
>
> 2. Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto periodo del mandato del Organo Foral competente, y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 129".

Se procedió a continuación a la redacción de los acuerdos adicionales, asumiéndose los siguientes compromisos políticos: 1) "que con motivo de las modi-

ficaciones del texto constitucional no se haga invalida esta enmienda" y 2) "que no pueda convocarse ningún referéndum bajo clima de violencia y coacción". Asimismo, se acordó "congelar" la información sobre el contenido de la enmienda hasta el mediodía del día 29 de enero para dar tiempo a que el vicepresidente Abril se reuniera con la Diputación Foral.

Al término de la reunión, Del Burgo formuló una "reserva general" al contenido del acuerdo, a fin de que la UCD navarra pudiera ratificar o rechazar el texto de la enmienda constitucional. A tal efecto, el día 27 de enero, su Comité Ejecutivo regional se reunió en Madrid y acordó rechazar el contenido del acuerdo tripartito, anunciando que los diputados centristas por Navarra presentarían una enmienda al proyecto de Constitución remitiéndose a lo que pudiera pactarse entre la Diputación y el Gobierno, sobre la determinación del Organo Foral competente y los requisitos del hipotético referéndum, a tenor de lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 2/1978, de 4 de enero. Se pretendía, además, que en el caso de que Navarra decidiera constituirse en territorio autónomo conforme al procedimiento establecido en la Constitución, los requisitos para la posible integración en Euskadi fueran los que se fijaran en el propio Estatuto navarro. Finalmente, y en el supuesto de que Navarra no utilizara la vía constitucional estatutaria, el acuerdo entre la Diputación y el Gobierno debería contemplar "cláusulas que aseguren la necesaria estabilidad de la decisión del pueblo navarro"[144]. En el comunicado hecho público por el Comité centrista se justificaba esta postura sobre todo en que "la precisión de un plazo de cinco años entre cada referéndum, como contempla la enmienda, significa la introducción de un sistema de provisionalidad permanente, lo que es una contradicción en cuya virtud Navarra puede estar cuestionándose periódicamente su propia identidad, lo que desde el punto de vista político, eco-

144 Firmó la enmienda el diputado navarro de UCD Jesús Ignacio Asträin, miembro de la Comisión Constitucional del Congreso. Fue registrada con el número 778 bis. Transcribimos su texto íntegro: "Disposición adicional.- En congruencia con su vigente régimen foral la incorporación de Navarra al Consejo General del País Vasco o al régimen autonómico vasco se regirá por el procedimiento establecido en el Real Decreto-ley 2/1978, de 4 de enero, en cuya virtud, mediante acuerdo entre la Diputación y el Gobierno, se regularán los siguientes extremos: a) Determinación del órgano foral competente para acordar la referida decisión. b) Necesidad de acuerdo del órgano foral competente. c) Ratificación del pueblo navarro mediante referéndum en el caso de que la decisión del órgano foral competente sea favorable a la incorporación. / Este procedimiento quedará sin efecto en el caso de que Navarra, con arreglo a los preceptos constitucionales, adquiera el carácter de territorio autónomo, en cuyo caso se estará a lo que el propio Estatuto regule en relación a los requisitos que deban observarse para su modificación. / En el supuesto de que Navarra no utilice la vía constitucional a que se refiere el apartado anterior, la iniciativa para la incorporación al régimen autonómico vasco sólo podrá producirse conforme a lo que disponga el acuerdo entre la Diputación Foral y el Gobierno, a que se refiere el Real Decreto-ley 2/1978, de 4 de enero".

nómico y social es una solución inaceptable"[145].

Crisis del centrismo navarro

Este acuerdo de la UCD de Navarra, adoptado en medio de una gran tensión interna, no sólo no aplacó al sector más beligerante que lo consideraba una traición, sino que contribuyó a echar gasolina al fuego, porque sin pretenderlo se transmitió la idea absolutamente falsa de que Navarra tendría que votar cada cinco años si quería o no pertenecer a Euskadi, lo que no era cierto[146]. El propio Jesús Aizpún, en una conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI de Madrid, el 30 de enero de 1978, donde se corrió el rumor de que había presentado su dimisión y de haberse separado de la disciplina de UCD, calificó de "demencial" que hubiera de realizarse el referéndum cada cinco años, aunque sí podría aceptarse un referéndum cada veinte años, "que es lo que separa a una generación de otra"[147].

La Diputación Foral, a su vez, contribuyó a caldear más los ánimos al expresar su disgusto por el desarrollo de la entrevista que mantuvo el 28 de enero con el vicepresidente Abril Martorell, al que acompañaba el ministro del Interior, Rodolfo Martín Villa, que asumiría la representación del Gobierno en las futuras conversaciones con la Diputación Foral. El motivo del malestar de la Corporación era que no había sido convocada a "negociar" la fórmula pactada por los tres partidos, sino a ser "informada" por pura cortesía. Es cierto que Abril aseguró que en pocas semanas darían comienzo las conversaciones para la determinación del Organo Foral competente (que debía implicar la democratización de las instituciones forales) e, incluso, su disposición a pactar la atribución a Navarra de las competencias transferidas a los órganos preautonómicos en la medida en que no formaran parte del régimen foral. La Diputación pidió tiempo para formar criterio sobre todas

145 Archivo del autor.

146 Así lo entendió el director de *Diario de Navarra*, José Javier Uranga, que el 28 de enero de 1978 calificó al acuerdo como "muy poco satisfactorio" y denunció que "el solo hecho de que cada cinco años pueda plantearse una consulta el electorado navarro sobre su voluntad de integración o no en Euzkadi puede traer graves consecuencias para nuestra paz y nuestra convivencia".

147 En su edición del 31 de enero de 1978, *El Pensamiento Navarro* publicó una amplia referencia de la conferencia del diputado Aizpún en la que se refleja su postura sobre la enmienda constitucional. En declaraciones a *La Gaceta del Norte*, publicadas el 29 de enero de 1978, Aizpún, al conocer la noticia de que el Gobierno y la dirección nacional de UCD respaldaban la enmienda del tripartito, manifestó: "Si, efectivamente, la UCD a nivel nacional nos deja en la estacada, es evidente que quedamos en absoluta libertad para adoptar las medidas que creemos oportunas por tajante que éstas sean".

estas cuestiones. No obstante, al término de la reunión con el vicepresidente Abril, la Diputación emitió un comunicado rechazando de plano el contenido de la disposición constitucional pactada[148].

También el senador Del Burgo hizo declaraciones aclarando la postura de la UCD navarra. Recordó cómo en la Constitución de la II República no se hizo ninguna mención a Navarra, de forma que le fueron de aplicación los preceptos relativos a la creación de regiones autónomas que dejaban la iniciativa en manos de los Ayuntamientos. Y Navarra a punto estuvo, por aplicación de dicho procedimiento –como ya expusimos al tratar de los proyectos de Estatuto vasco-navarro de 1931 y 1932–, de quedar incorporada a Euzkadi. De modo que reconocer al pueblo navarro como titular del derecho a ser o no ser Euzkadi era una garantía democrática. También consideró como un logro el haber conseguido vencer la resistencia del PNV y del PSOE a que el Organo Foral competente adoptara sus decisiones por mayoría absoluta y pronosticó que si los partidarios de la no integración ganamos las elecciones al órgano foral competente, "previsiblemente el referéndum nunca se llevará a cabo"[149]. Concluyó afirmando que la UCD de Navarra haría los mayores esfuerzos para conseguir que la identidad y el régimen autonómico foral "no puedan ser cuestionados periódicamente"[150].

148 En dicha Nota oficial se reiteraba que "toda disposición que afecte al régimen foral de Navarra, aunque se trate de la Constitución Española, tiene que ser pactada previamente con Navarra. Es obvio, pues, que en el presente caso no es suficiente la llamada a la Diputación por razones de cortesía. Además, una decisión tan importante como puede ser la integración de Navarra en un ente autonómico diferente, debe ser adoptada con quórum cualificado de 2/3, tanto del órgano foral competente como de la población censada, a efectos de voto. Y en cuanto al aspecto temporal, no sólo es una barbaridad que la posibilidad de incorporación se produzca cada cinco años, sino que además debe establecerse la posibilidad de que Navarra pueda contar con un camino de retorno en caso de haberse incorporado". (Joaquín GORTARI UNANUA: *La transición política en Navarra 1976-1979*, ob. cit., t. I, p. 302).

149 Este pronóstico se ha cumplido hasta el momento. Desde 1979 y hasta 2015, los grupos políticos partidarios de mantener el estatus de Navarra como Comunidad Foral han sido mayoritarios en el Parlamento de Navarra. Sin embargo, en las elecciones del 24 de mayo de 2015 los partidos Geroa Bai, Bildu, Podemos e Izquierda Unida, proclives a la integración en Euzkadi, consiguieron mayoría absoluta al obtener 26 escaños frente a 24 de las fuerzas "constitucionalistas" representadas por UPN, PSOE y el Partido Popular. Esto significa que existe en el Parlamento de Navarra la mayoría necesaria para poner en marcha las previsiones de la disposición transitoria cuarta para la integración de Navarra en la Comunidad Autónoma del País Vasco. En su discurso de toma de posesión como presidenta del Gobierno de Navarra, Uxue Barcos, reconoció que su pensamiento abertzale no coincidía con la mayoría del pueblo navarro y que no estaba en la intención de su Gobierno poner en marcha el proceso de integración.

150 *Diario de Navarra,* 29 de enero de 1978.

El día 30 de enero el presidente Suárez convocó a los diputados y senadores de UCD al Palacio de la Moncloa[151]. No trascendió el contenido de la reunión. Al día siguiente, el diputado Ignacio Astráin presentó la enmienda acordada en la reunión celebrada en Madrid por el Comité regional de la UCD navarra. Al mismo tiempo, tras la entrevista con Suárez, los centristas navarros emprendieron una ofensiva política para responder a las acusaciones de haber "vendido" a Navarra[152].

151 A la reunión no asistió el diputado Jesús Aizpún, por coincidir a la misma hora con la conferencia que pronunció en el Club Siglo XXI, a la que ya hemos hecho referencia.

152 El 1 de febrero de 1978, en declaraciones a *Diario de Navarra*, Jaime Ignacio del Burgo dijo: "Entiendo que la gestión política que hemos realizado en estos últimos meses con el pleno apoyo de UCD ha cubierto gran parte de los objetivos propuestos. Frente a una política de hechos consumados, iniciada bastante antes de las elecciones y que pretendía demostrar de forma incuestionable que Navarra es Euzkadi, hemos logrado constitucionalizar un cauce democrático para que el pueblo navarro pueda decidir libre y democráticamente acerca de su propio destino. Esto supone un claro reconocimiento de que Navarra posee una personalidad indiscutible que obliga a contemplar un mecanismo excepcional en relación con las demás provincias españolas. Por primera vez una Constitución española se referirá a un "órgano foral", lo que presupone la existencia inequívoca de un régimen autonómico diferente del que se contemple con carácter general para las demás regiones. Nacionalistas y socialistas se negaban a admitir el referéndum y, en definitiva, la fórmula que se plasme en la Constitución garantiza que Navarra no se integre nunca en Euskadi si así lo acuerda el propio pueblo navarro". A la pregunta sobre si la diferencia entre la enmienda tripartita y la de UCD de Navarra se centraba fundamentalmente en el plazo que cada una establece para el referéndum,

Del Burgo contestó: "Efectivamente. Pero conviene aclarar que no es cierta la afirmación de que el referéndum deba necesariamente celebrarse cada cinco años. Tal vez el referéndum no se celebre nunca, pues para ello sería necesario que los partidarios de la integración en Euskadi dominen el Organo Foral competente. Sólo en el caso de que nuestras instituciones forales decidan que hay que integrarse en Euskadi se celebrará el referéndum. Si esta iniciativa fracasa no podrá volverse a plantear el tema en el Organo Foral competente hasta transcurridos cinco años. Por otra parte, si la iniciativa prospera, tampoco estamos en Euskadi, sino que se abre el cauce para redactar un estatuto de autonomía conjunto con las Vascongadas. Estatuto que después de negociarse con las Cortes habría de ser refrendado por el pueblo navarro antes de entrar en vigor". Añadió que se había acordado que el referéndum no se celebraría mientras persistiera la violencia terrorista: "ETA debe saber que Navarra nunca será Euskadi –pues no podría celebrarse el referéndum– si continúa ejerciendo el chantaje terrorista sobre Navarra". Rechazó que existiera ningún motivo que justificara la ruptura de UCD de Navarra con su partido. Alegó que una ruptura "dejaría a Navarra prácticamente indefensa y en una postura de oposición a todas las fuerzas políticas parlamentarias. Por otro lado, como españoles no podemos estar al margen de los grandes problemas constitucionales y políticos que se plantean en la actualidad. Tenemos la obligación de contribuir a la consolidación de la democracia, a la solución de la crisis económica y a la puesta en marcha de las reformas sociales que, por razones de justicia, exige nuestra sociedad". En cuanto al plano foral, Del Burgo afirmó que "el balance de la actuación del Gobierno es positivo. Se ha consagrado en disposiciones emanadas del nuevo régimen constitucional, el respaldo al pacto foral para modificar el contenido constitucional y autonómico de nuestro sistema privativo. En este sentido, el Gobierno está dispuesto a entablar negociaciones con la Diputación –así lo ha

El 11 de febrero de 1978 el Comité Ejecutivo de UCD de Navarra adoptó un acuerdo en el que venía a ratificarse la postura mantenida por su secretario regional, Jaime Ignacio del Burgo[153]. Se puso fin así a la crisis interna del partido, cerrando los rumores que apuntaban a la posible salida del mismo del diputado Jesús Aizpún[154]. El acuerdo hacía un especial llamamiento a la Diputación Foral:

> La UCD de Navarra se ve en la obligación de advertir a la opinión pública sobre las graves consecuencias político-forales que se derivarían de la no aceptación por la Diputación Foral de este marco legal que permite ya la de-

---

hecho saber a la corporación– para establecer modificaciones necesarias que permitan la democratización de las instituciones forales y para efectuar las transferencias de servicios que perfeccionen de modo sustancial la actual esfera de competencias forales. Sería injusto no reconocer este respeto al fuero que, además, se ha reflejado en el convenio fiscal cuya negociación está a punto de concluir [se refería al reconocimiento explícito del Convenio Económico Navarra-Estado que se había producido en la Ley 50/1977, de 14 de noviembre, de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal] y en otros temas, como el proyecto de ley electoral de las corporaciones locales". Negó, por último, que se hubiera "vendido o entregado Navarra a Euskadi: "La democracia significa establecer medios adecuados para la solución pacífica de los conflictos".

153 Extraemos los párrafos más significativos del acuerdo:

"Respecto al punto relativo a la posible integración de Navarra en Euzkadi, se ha considerado conveniente manifestar lo siguiente:

1º. Que no es cierto que cada cinco años haya de celebrarse un referéndum para decidir acerca de si Navarra quiere o no integrarse en Euzkadi, puesto que dicha consulta popular sólo tendrá efecto en el caso de que el Organo foral competente acordase por mayoría absoluta de sus miembros dicha integración.

2º. Que, por vez primera, una Constitución española reconocerá la personalidad histórica de Navarra y el derecho del pueblo navarro a decidir libre y democráticamente acerca de su propio destino, evitando –a diferencia de lo que sucedió en 1931- que la iniciativa para la integración en Euzkadi se debata y decida exclusivamente por los Ayuntamientos, sin una consulta directa al pueblo.

3º. Que la UCD de Navarra en todo momento ha sido consecuente con su programa electoral, cuyos puntos fundamentales eran y siguen siendo: a) La defensa de la identidad de Navarra y de su personalidad y autonomía foral paccionada. b) La democratización de las instituciones forales. c) La devolución al pueblo navarro del pleno ejercicio de su soberanía foral y, en consecuencia, la no aceptación de ninguna decisión sobre la integración en Euzkadi que no haya recibido la previa ratificación del pueblo navarro en referéndum". (Archivo del autor.)

154 Jesús Aizpún permanecería en UCD hasta noviembre de 1978. Se dio de baja en el partido cuando sorprendió a sus compañeros al abstenerse en la votación final de la Constitución, alegando que no se garantizaban los Fueros y además la disposición transitoria cuarta abocaba a Navarra "indefectiblemente" a Euzkadi. Esta permanencia de UCD motivó que también él padeciera una campaña, promovida por los sectores más conservadores, similar a la soportada por su compañero Jaime Ignacio del Burgo, que tenían su foro de opinión en las páginas de *El Pensamiento Navarro*.

> mocratización de las instituciones forales y el perfeccionamiento de nuestro régimen de autonomía y confía en que dicha Corporación lleve a cabo, con la cobertura democrática de las fuerzas políticas de Navarra, las actuaciones precisas para conseguir que se hagan realidad dichas exigencias de *amejoramiento foral* que demanda hoy la inmensa mayoría de nuestro pueblo[155].

Superadas las tensiones internas, la UCD navarra se preparó para el siguiente paso: el pacto con el Estado para democratizar las instituciones forales.

El día 13 de febrero de 1978 en una reunión celebrada en Pamplona, la práctica totalidad de los partidos políticos de Navarra, excepto Alianza Foral, adoptaron el siguiente acuerdo:

> Manifestamos nuestro más firme convencimiento de que es necesaria la institucionalización democrática de los organismos forales, objetivo ampliamente deseado por nuestro pueblo.
>
> Entendemos que el objetivo arriba mencionado debe ser prioritario sobre cualquier otra resolución que afecte a nuestro régimen foral.
>
> De todo lo cual damos traslado al Consejo Foral, a través de los consejeros y diputados aquí presentes, al objeto de que sea asumido por dicho Pleno y la Diputación Foral.

A la reunión acudieron los diputados forales Juan Manuel Arza e Ignacio Irazoqui, contrarios al inmovilismo de la mayoría de la Diputación encabezada por Amadeo Marco, junto a algunos consejeros forales, entre ellos el presidente del PNV, Carlos Garaicoechea. Firmaron el acuerdo los partidos políticos UCD (representada por el diputado Ignacio Asträin), EKA (Partido Carlista de Euskadi), PSOE, PCE, PNV, EIA, PTE, HASI, ESEI, ANV, LAI (KAS), ESB, ANV, ESB, ORT, OCI, UNAI, EMK, LKI. En la reunión fracasó el intento de la extrema izquierda de solicitar la dimisión de la Diputación y recabar el nombramiento de una comisión gestora. Y aunque no se dijera expresamente, la remisión del acuerdo al Consejo Foral venía a legitimar a la Diputación Foral en la medida en que diera satisfacción a la demanda de institucionalización democrática mediante las conversaciones previstas en el segundo de los Reales Decretos-Leyes de 4 de enero de 1978[156].

155 Archivo del autor.

156 *Diario de Navarra*, 14 de febrero de 1978. El contrapunto lo puso ese mismo día el líder de la formación ultraderechista Fuerza Nueva, Blas Piñar, en un mitin celebrado en

Al día siguiente, 14 de febrero, el Consejo Parlamentario de Navarra hizo público el acuerdo adoptado el 30 de diciembre de 1977, declinando en el órgano foral competente la decisión de la incorporación de Navarra al Consejo General del País Vasco. Con este acuerdo, Navarra quedaba descolgada del proceso autonómico vasco. El Consejo acordó asimismo constituir una comisión para elaborar un anteproyecto de democratización de las instituciones forales para negociarlo con la Diputación Foral, designándose a tal efecto al senador Del Burgo y al diputado Urralburu[157].

Al mismo tiempo, los parlamentarios de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya adoptaron el acuerdo inverso e integraron a sus respectivas provincias en el Consejo, cuya constitución tuvo lugar el 17 de febrero. El candidato nacionalista a la presidencia, Juan Ajuriaguerra, fue derrotado por el socialista Ramón Rubial, presidente nacional del PSOE, que obtuvo el apoyo de la UCD vasca[158].

Pamplona al que asistieron unas dos mil personas, donde dijo: "Si Navarra hoy fuera integrada en Euzkadi, sería sometida a un nacionalismo feroz, intransigente, perdería su fuero y su personalidad. Y si eso ocurre, el señor Martín Villa, como representante del Gobierno, y Suárez y la monarquía liberal serían los culpables". En otro momento de su discurso, dijo: "El capítulo de la historia que estamos viviendo y del que somos artífices y autores, se inicia con la cruzada de 1936 a 1939, que no ha terminado todavía porque el 1 de abril con la fecha de la historia cayeron las armas, pero no ha callado la dialéctica". Hizo una alusión a los políticos de UCD: "Ya sé que a fuer de navarristas por amor a Navarra se alistaron en las filas del centro y del Gobierno, creyendo que en la trinchera oficial se podía defender mejor la personalidad y las libertades de Navarra. Creo que a esta altura se habrán dado cuenta de su equivocación porque en las trincheras del Gobierno no se defiende más que un objetivo: destruir a España y al que va a defender a España y a Navarra le disparan por la espalda". Al calor de estas palabras de Piñar, *El Pensamiento Navarro* insertaba el siguiente comentario: "La nota oportunista y pobretona que UCD ha enviado a los medios informativos es un claro testimonio de esa tibieza de ciertos políticos de nuestra tierra, a los que, lamentablemente, parece avergonzar calificarse, autocalificarse, de navarros". (*El Pensamiento Navarro*, 14 de febrero de 1977.)

157 *El Pensamiento Navarro*, 15 de febrero de 1978.

158 En un artículo publicado en *El País* el 23 de octubre de 1979 José María Benegas, secretario general del PSOE-PSE, escribió que "no haber cedido generosamente al PNV la Presidencia y la Consejería de Interior del Consejo General del País Vasco (…) fue una equivocación de nosotros los socialistas vascos, desde una perspectiva de normalización política de Euskadi, al mismo tiempo que un desgaste importante para el Partido. El PNV, desplazado de las más altas responsabilidades de gobierno en Euskadi, no asumió los más graves problemas de nuestro pueblo (violencia, terrorismo y crisis económica). Tornó sus miras hacia el Gobierno Vasco en el exilio, boicoteó las iniciativas socialistas, como la campaña por la paz y el Estatuto, preparada por la Consejería de Interior del Consejo General del País Vasco [desempeñada por el propio Benegas], y radicalizó con buenas dosis de demagogia sus posiciones nacionalistas-fueristas en el debate constitucional, negándose posteriormente a votar a favor de la Constitución, desentendiéndose del proceso de consolidación de la democracia en España". No compartimos esta apreciación. El PNV asumió responsabilidades importantes en el Consejo, con cinco consejerías de las

El hecho de que el Consejo General vasco comenzara su andadura sin la presencia de Navarra reforzó la postura de los centristas navarros. Navarra podría llegar a ser Euzkadi si algún día así lo decidiera el pueblo navarro, pero en el momento fundacional de la autonomía vasca el antiguo Reino estuvo ausente. Una ausencia que lleva camino de cumplir cuarenta años[159].

La visión de Miguel Herrero de Miñón, Carlos Garaicoechea y Javier Arzallus

Herrero de Miñón

Años más tarde, dos de los protagonistas de las conversaciones tripartitas para la redacción de la transitoria cuarta expusieron en sus memorias su visión sobre lo ocurrido.

El primer de ellos fue Miguel Herrero, a la sazón portavoz del grupo parlamentario de UCD. En sus "Memorias de estío" escribe:

> El problema navarro, del que pronto me alejé, merece un párrafo aparte. Sólo conozco de primera mano las conversaciones celebradas en Presidencia (Castellana 3), bajo la dirección de Fernando Abril, por los ponentes constitucionales, los diputados navarros Aizpún y Del Burgo, entonces en UCD, y los dirigentes de UPN[160]. Yo asistí a las sesiones de 24 y 25 de enero de 1978, aunque allí la batuta la llevó José Pedro Pérez-Llorca. Después, el vicepresidente me alejó del tema porque no le gustaban, decía, mis planteamientos.

---

diez que lo componían. Y como veremos más adelante, el PNV hubiera buscado cualquier pretexto para no votar una Constitución que se fundamentaba en la unidad de España. Tal pretexto lo encontraría en la disposición adicional primera de la Constitución a pesar de que en ella se reconocían los derechos históricos de los territorios forales, que hubiera permitido abordar la plena reintegración foral.

159 Sobre Navarra se pronunció el Consejo en los siguientes términos: "El Consejo General del País Vasco quisiera dejar, en esta primera declaración política, expresa constancia de su indeclinable y serena confianza de ver muy pronto convertida en realidad la libre y voluntaria incorporación de Navarra a este Consejo, cuya decisión ha quedado aplazada de momento hasta después de la celebración de las elecciones municipales". (Virginia TAMAYO SALABERRIA: *La autonomía vasca contemporánea*, ob. cit., p. 332.)

160 Esta mención a UPN es un error de Herrero de Miñón, pues la fundación del partido regionalista navarro se produjo en enero de 1979.

> En aquellas reuniones era imposible resolver nada, porque los vascos se apoyaban en una desafortunada, pero innegable, disposición del Gobierno: el Real Decreto creador del Consejo General Vasco, que los propios diputados navarros del partido gubernamental pretendían irrelevante. Las intervenciones de Fernando Abril no contribuían a introducir excesiva claridad, y la reiteración de las posiciones ya sabidas se prolongaba horas y horas: de cuatro de la tarde a doce de la noche el día 24, de una y media de la tarde a diez de la noche el día 25.
>
> Ya entonces creía que los derechos de Navarra eran infungibles y sospechaba, como después he comprobado, que los fervores anexionistas eran más cosa de Garaikoetxea que de quienes, como Ajuriaguerra, tenían experiencia de la escasa pasión nacionalista de los navarros y de los problemas que al propio PNV presentaría un electorado como el de la Ribera. Pero también pensé que la inclusión de una Navarra fuertemente autónoma en un conjunto vasco-navarro no potenciaba, antes al contrario, la estatalidad de éste. Lo que ahora es inviable e indeseable dada la estructura de Euskadi era entonces más que posible: cumplir las previsiones que el propio Gobierno había hecho, satisfacer al nacionalismo vasco y no precisamente gratis, y fortalecer la autonomía foral de los territorios históricos. Nacionalismo moderado, foralismo, centrismo navarro, hubieran salido ganando frente a los planteamientos socialistas, que entonces coincidían con los abertzales.
>
> Nunca llegué a pronunciarme al respecto, pero dije que cualquier posición sobre el futuro de las relaciones vasco-navarras requería, ante todo, saber qué solución se propugnaba para el conjunto vasco, y esta necesidad de aclarar las posiciones no gustó a Fernando Abril. Al final del día 25, se llegó a la fórmula que sustancialmente es la polémica Transitoria 2ª (sic) CE y cuya única virtud es no haber servido para nada desde mi punto de vista[161].

Sorprende la escasa memoria de Herrero sobre lo acontecido. En las reuniones celebradas en la Presidencia no participó Aizpún. De los ponentes constitucionales estuvieron Pérez-Llorca y el propio Herrero, pero el primero no participó en la decisiva reunión del 25 de enero. El otro ponente de UCD, Gabriel Cisneros, no estuvo presente en ninguna reunión. Pretender que los "fervores anexionistas" eran sólo cosa de Garaicoechea es un error. El PNV lo designó presidente del Euskadi Buru Batzar en su primer Congreso celebrado en Pamplona en 1976 precisamente para dejar bien sentado que Navarra, para el PNV, formaba parte inseparable de Euskadi, con la convicción de que su condición de navarro sería de gran apoyo para conseguir la ansiada "unidad territorial" vasca. Como también es una ingenuidad pensar que la inclusión de Navarra en el conjunto vasco-navarro

161 Miguel HERRERO DE MIÑON: *Memorias de estío*, Madrid, 1993, p. 159-160.

sería buena para el centrismo navarro y desactivaría las pretensiones nacionalistas. Basta ver lo ocurrido en Alava.

Lo que ignorábamos entonces es que, según cuenta en sus Memorias, el 20 de enero de 1978 había iniciado, por su cuenta y riesgo, conversaciones con los nacionalistas, en concreto, con Ajuriaguerra, Arzallus y el portavoz en el Senado, Michel Unzueta, que le convencieron de que las aspiraciones nacionalistas nada tenían que ver con el ideal separatista del partido fundado por Sabino Arana. Trasladó sus impresiones al presidente Suárez y al ministro Landelino Lavilla, que le autorizaron a proseguir las conversaciones. Estas culminaron el 31 de enero, cuando Arzallus y él redactaron "de consuno lo que sería la enmienda vasca adicional núm. 869[162] al anteproyecto de Constitución relativa al restablecimiento del tracto foral y al pacto con la Corona", a la que nos referiremos más adelante. Enmienda que finalmente rechazó el presidente Suárez que "desdichadamente, parecía no haber entendido nada". Quizás el presidente habría tenido presente que la fórmula Arzallus-Herrero, aunque tenía una música foralista, suponía la integración de Navarra en Euskadi en un Estatuto conjunto, al margen de lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta. Conseguido el anhelado objetivo del nacionalismo, a Ajuriaguerra no le importaba que la comunidad vasca adoptara la denominación de "Antiguo Reino de Navarra"[163].

Discrepamos asimismo de la apreciación de que la referida disposición –ciertamente polémica– no ha servido para nada. No se olvide que en ella se contiene un cauce de solución democrática al contencioso Navarra-Euskadi. Desde el momento en que la decisión de incorporarse o no al País Vasco quedaba reservada única y exclusivamente al pueblo navarro, Navarra quedó en libertad de decidir sobre su destino autonómico, de modo que el argumento de que su exclusión del conjunto vasco era consecuencia de la imposición del Estado español dejaba de tener consistencia alguna. Y en uso de esa libertad Navarra optó finalmente por mantener su propia identidad y alcanzar la reintegración foral mediante el Amejoramiento del Fuero de 1982.

Garaicoechea

Otro protagonista, Carlos Garaicoechea, también publicó sus recuerdos en un libro titulado *Euskadi: La transición inacabada*. Se refiere, con escasa precisión,

162 Se trata de una errata, pues la enmienda fue la número 689.

163 *Ibídem*, p.162-163.

a la génesis de la transitoria cuarta:

> El año 1977 terminó con una negociación apresurada que cristalizó en dos decretos que instituían el Consejo General del País Vasco como órgano común de gobierno de las cuatro provincias (Araba, Gipuzkoa, Navarra y Bizkaia) que decidieran integrarse en él. Como en una primera instancia la decisión correspondía a los parlamentarios de cada provincia, Navarra quedó al margen, al ser mayoría los parlamentarios de UCD, que no estaban por la labor. Eso sí, se preveía una eventual incorporación de Navarra por decisión de sus futuros órganos forales democratizados, ratificada en referéndum.
>
> Esta previsión fue una de las materias más espinosas de cuantas hubimos de discutir en aquel período constituyente. No podía ser de otra forma, habida cuenta de la complicadísima negociación que precedió a la instauración del régimen preautonómico, a cuenta de tal previsión. Los representantes de la derecha navarra libraron un pulso tremendo con los socialistas y los nacionalistas, tratando de impedir la posibilidad de que Navarra pudiera optar por participar en tal régimen. Pero, sobre todo, libraron una enorme batalla dentro de su propio partido, la UCD, y Suárez se las vio y se las deseó para dar una salida al problema que le plantearon sus propios compañeros de partido.
>
> Después de unos complicadísimos acuerdos entre los comisionados parlamentarios y el ministro Clavero que no acababan con la polémica en las filas de la UCD, hubo de celebrarse una reunión maratoniana en la sede de la Vicepresidencia del Gobierno español a tres bandas. Por la UCD y el Gobierno estaban presentes, entre otros, el vicepresidente Abril Martorell, Landelino Lavilla y Herrero de Miñón. Previamente, Abril Martorell se había reunido con los parlamentarios navarros de UCD. Por el PSOE asistieron Múgica y Benegas y, creo recordar, Urralburu. Y por el PNV acudí yo mismo con Ajuriaguerra e Iñigo Aguirre. La negociación fue interminable porque, además, Abril Martorell era un especialista en manejar la aguja de marear, de manera que cuando parecía que nos aproximábamos a un acuerdo, si no le convencía su contenido, fingía una llamada, se ausentaba, y al regresar lo hacía con una ocurrencia nueva que suponía un punto y aparte con todo lo tratado anteriormente.
>
> La UCD insistía en que se aplicara una mayoría cualificada para un eventual referéndum de adhesión de Navarra a un régimen autonómico común con el resto del País Vasco y, además, que sólo pudiese realizarse una sola vez. Pretendía que se aplicara una mayoría de dos tercios igual a la prevista para la incorporación de una provincia cualquiera a un ámbito autonómico en el proyecto constitucional. Inicialmente llegaron a exigir una mayoría del 75% por ciento de los votos. Como la presión se hacía insoportable y temía que mis compañeros pudieran tener alguna duda en lo referente a la posibilidad

de repetir la consulta popular (en modo alguno dudaban de la idoneidad de una mayoría simple), yo les pedí que nos retiráramos para afianzar nuestra exigencia contraria y, desde luego, para desechar la idea de mayorías cualificadas. Nunca olvidaré el grado de exasperación que observé en algunos rostros por lo que debía parecerles mi cabezonería de navarro en aquella discusión. Hoy casi me resulta divertido recordar el gesto con el que sorprendí a Enrique Múgica al girar la cabeza hacia donde él estaba después de pedir aquel receso: levantaba la mano y cerraba los ojos con expresión de hastío e irritación que disimuló delicadamente cuando se vio sorprendido en su ademán.

Por fin acordamos que tanto el régimen preautonómico como la propia Constitución establecerían que, además del órgano foral competente de Navarra, el referéndum decidiría por mayoría de votos emitidos y que la consulta podría repetirse en plazos no inferiores a cinco años.

Esta fórmula, que provocó una escisión en la UCD de Navarra por considerarla una claudicación ante el nacionalismo vasco, fue tildada, igualmente, de claudicación por el extremismo abertzale, pero justamente por lo contrario. Para éste, sencillamente sobraba tal consulta y nuestra negociación constituía una verdadera traición al principio de integridad de Euskadi. La muralla de incomprensión y enfrentamientos en el seno de la sociedad vasca seguía creciendo dramáticamente para desesperación de quienes pretendíamos dar una salida racional, realista y democrática a nuestras contradicciones.

Lo cierto es que el entonces líder de UCD de Navarra, Aizpún[164], se abstuvo en la votación de la Constitución y explicó, entre otras razones: '… en primer lugar es evidente que el texto establece una presunción de que Navarra está llamada a formar parte del CGV o, dicho sin eufemismos, del Estado separatista de Euzkadi (sic)… (*Diario de Navarra*, 1 de noviembre de 1978).

El 15 de noviembre se dio de baja en UCD, para formar UPN. Su compañero Del Burgo declaraba días después: '…el pretexto de Jesús Aizpún de formar un nuevo partido navarro en base a que la Constitución es un atropello para los derechos de Navarra es comenzar engañando radicalmente a todos los navarros […] es clarísimo que en el ámbito de la derecha navarra no existe una formación política que dé respuesta a las inquietudes de los

164 Como ya dijimos, Aizpún no ejerció el liderazgo de la UCD de Navarra pues el 13 de agosto de 1977 Jaime Ignacio del Burgo fue nombrado secretario regional del comité provisional que ejerció sus funciones hasta el congreso del partido celebrado en noviembre de 1979, donde fue elegido presidente del partido.

> sectores más conservadores. Esta iniciativa de Jesús Aizpún parece que va encaminada a la captación de estos sectores' (Deia, 24 de noviembre de 1978). Como la vida da muchas vueltas, Del Burgo ha encabezado últimamente las listas electorales de UPN en Navarra[165].

No voy a repetir lo ya expuesto sobre la redacción de la disposición transitoria. Es justo que califique de "pulso tremendo" el que los parlamentarios centristas navarros tuvieron que echar con nacionalistas y socialistas. Pero no es cierto que el Gobierno y su partido los hubiera dejado solos. Verdad es que el ministro Clavero Arévalo puso muy buena voluntad pero no llegó nunca a comprender lo que estaba en juego. Quienes sí supieron comprenderlo fueron el presidente Suárez, el vicepresidente Abril, los ministros Landelino Lavilla y Rodolfo Martín Villa, los ponentes constitucionales Gabriel Cisneros y Jose Pedro Pérez Llorca y, aunque no formaran parte de la Ponencia, Salvador Sánchez Terán y Oscar Alzaga. También Francisco Fernández Ordóñez, ministro de Hacienda, echó su cuarto a espadas al aceptar sin ninguna reserva el régimen de Convenio Económico entre el Estado y Navarra. El único que se apartó voluntariamente de la cuestión navarra

165 Carlos GARAIKOETXEA: *Euskadi: la transición inacabada. Memorias Políticas*. Barcelona, 2002, p. 47-50. El autor no tiene más remedio que responder a la alusión que se contiene en la última frase con la que cierra en sus Memorias la referencia a la transitoria cuarta. Tras la desaparición de la UCD, en 1982 ingresé en el Partido Demócrata Popular (Democracia Cristiana), que estaba coaligado con Alianza Popular y el Partido Liberal. La Coalición Popular, a su vez, concurría a las elecciones generales en Navarra junto a Unión del Pueblo Navarro. En 1989, con motivo de la refundación de Alianza Popular, el PDP y el PL se disolvieron para integrarse en el nuevo Partido Popular, centrista, liberal e inspirado en el humanismo de raíces cristianas. El PP se incorporó a la Internacional Demócrata Cristiana y al Partido Popular Europeo y expresó su aceptación de todos y cada uno de los preceptos constitucionales. Ese mismo año, fui nombrado presidente de dicha formación en Navarra. En 1991, promoví la integración del PP de Navarra y de UPN firmándose un pacto de colaboración "permanente y estable" entre ambos partidos. El pacto dejaba a UPN en total libertad para llevar a cabo su acción política en Navarra, al tiempo que sus diputados y senadores se integrarían en el Grupo Parlamentario Popular en las Cortes comprometiéndose a compartir la política del PP. El pacto permitió a UPN llegar al poder en Navarra en 1991 y mantenerse en él en todas las legislaturas posteriores hasta 2015. Entre 1991 y 2008, fui miembro del Comité Ejecutivo del PP en representación de UPN. Y esta es la razón por la que tras la retirada de Jesús Aizpún de la vida política, encabecé la lista de la coalición UPN-PP en las elecciones generales de 1996, 2000 y 2004, retirándome voluntariamente de la actividad política en 2008. En el periodo comprendido entre 1989 y 1996, en el que coincidí en el Congreso con Jesús Aizpún, se forjó entre nosotros una sólida amistad. (Véase "En memoria de Jesús Aizpún", en la obra colectiva titulada *Jesús Aizpún, abogado de Navarra*, 2003, p. 647 -672.) En cuanto al exlehendakari vasco y sus *Memorias* dejaremos constancia de que en 1986, a consecuencia de graves desavenencias con Javier Arzallus, presidente del EBB, Carlos Garaicoechea abandonó el PNV para liderar Eusko Alkartasuna, de ideología socialdemócrata, que actualmente defiende la independencia de Euskadi y forma parte de la coalición Euskal Herria Bildu con los partidos de izquierda radical abertzale Aralar y Bildu. La vida, en efecto, da muchas vueltas.

fue, como él mismo reconoce en sus Memorias, Miguel Herrero. Los diputados y senadores del partido gubernamental en Navarra tan sólo exigían respeto a su programa electoral en el que se había expuesto con toda claridad que sólo mediante referéndum podría aceptarse el cambio de estatus de Navarra para integrarse en Euskadi. Y se vieron obligados a echar un pulso tremendo a socialistas y nacionalistas porque éstos pretendían integrar a Navarra en el Consejo General Vasco, encargado de redactar el futuro Estatuto Vasco, sin que las instituciones forales pudieran pronunciarse al respecto ni el pueblo navarro tuviera la última palabra.

Sobre la reunión maratoniana del 25 de enero, debemos precisar que Landelino Lavilla no asistió a dicha reunión y sorprende que tuviera dudas sobre la presencia de Urralburu y padecido amnesia sobre la presencia de Del Burgo. Respecto a su desarrollo nos remitimos a lo expuesto anteriormente.

En cuanto a la discusión sobre el plazo de posible reiteración del referéndum, si es que llegara a celebrarse, Garaicoechea se olvida de que el proyecto de Constitución preveía en su artículo 129, al que venía a sustituir la disposición transitoria, que si la iniciativa de constitución de una comunidad autónoma fracasaba se podría repetir al año siguiente, algo que era sencillamente un disparate. Después de un duro forcejeo debido a la "cabezonería" mutua, se acordó que se modificaría dicho precepto para elevar el plazo a cinco años.

Otra cuestión que Garaicoechea refiere a su manera, pero sin rigor histórico, es el relativo al quórum exigible en el referéndum. En ese punto, la postura de UCD de Navarra, inicialmente respaldada por el vicepresidente Abril, quedó derrotada ante la amenaza de romper la baraja expresada en la reunión del 25 de enero por los dirigentes nacionalistas. Nunca se defendió por nadie un quórum del 75%. Sí el de mayoría de dos tercios (66%). Y no por capricho sino porque existía el precedente del proyecto de Estatuto vasco que se refrendó en 1933 por Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, en el que sus redactores, a propuesta del PNV, incluyeron una disposición en la que se preveía que Navarra pudiera integrarse en Euskadi si así lo decidía el pueblo navarro en plebiscito por mayoría de dos tercios del censo electoral. Este precepto no se incluyó finalmente en el Estatuto vasco aprobado por las Cortes en el mes de octubre de 1936. Durante la discusión, el secretario regional de UCD, Jaime Ignacio del Burgo, exhibió asimismo una fotocopia de las páginas 934 y 935 del libro *Documentos para la historia del regionalismo en España*[166], donde se incluía el "anteproyecto para una Constitución de la República Vasca" elaborado en Londres por el Consejo Nacional Vasco presidido

166 Juan Alfonso SANTAMARIA PASTOR, Enrique ORDUÑA REBOLLO, Rafael MARTIN-ARTAJO: *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Madrid, 1977.

por Manuel de Irujo en 1941, en el que se preveía que podría "incorporarse" al Estado vasco una región limítrofe, o "fundirse" con otra. En ambos casos, además de exigir la aprobación de las dos terceras partes del número total de miembros de las Diputaciones o Ayuntamientos respectivos, el quórum exigido en los "plebiscitos sería de los dos tercios del censo electoral". Yerra Garaicoechea cuando dice que la pretensión de UCD era que se aplicara dicha mayoría de dos tercios por ser igual a la prevista para la incorporación de una provincia cualquiera a un ámbito autonómico en el proyecto constitucional. Cuando se negoció la transitoria cuarta, la iniciativa para la creación de comunidades autónomas correspondía a las Diputaciones y a las dos terceras partes de los Ayuntamientos de cada provincia que representaran la mayoría del censo electoral. De modo que los redactores de la transitoria cuarta sólo tuvieron como referencia lo dispuesto en los números 2 y 3 del artículo 129 (finalmente 143) del proyecto de Constitución. Sin duda, la posición de la UCD se hubiera robustecido en las negociaciones si en el proyecto constitucional hubiera figurado desde el primer momento el artículo 151 de la Constitución, incluido durante el debate del título VIII, que sería utilizado por Andalucía para erigirse en Comunidad Autónoma dotada de las instituciones y competencias propias de las llamadas Comunidades históricas (País Vasco, Cataluña y Galicia)[167]. En dicho precepto, el quórum exigido es de las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría de electoral y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia.

En cuanto al abandono de la UCD por parte de Jesús Aizpún[168], este hecho

167 La denominación de "comunidades históricas", con el que se conoció al País Vasco, Cataluña y Galicia a la hora de dar los primeros pasos para su conversión en Comunidades Autónomas, se utilizó para justificar la introducción de la disposición transitoria segunda de la Constitución, según la cual "los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía, podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómica". Se da la circunstancia de que Cataluña (1932), País Vasco (1933) y Galicia (1936) habían plebiscitado durante la II República Estatutos de autonomía para su conversión en regiones autónomas. Pero otras regiones españolas ya habían dado los primeros pasos para acceder a la autonomía que no fructificaron a causa del final traumático del régimen republicano.

168 Aizpún intervino en la sesión de 20 de junio de 1978 a continuación del diputado Gabriel Urralburu. Este representó al Grupo Parlamentario socialista y defendió "la participación de Navarra en las instituciones comunes con Alava, Guipúzcoa y Vizcaya", lo que sería compatible "en un régimen de igualdad y de carácter confederativo" con "el régimen foral y la personalidad histórica de nuestra región navarra", rechazando la formación de

se produjo en efecto en noviembre de 1978. Es verdad que el acuerdo sobre la transitoria cuarta provocó tensión interna, pero fue superada con rapidez. Se da la circunstancia de que fue el propio Jesús Aizpún quien en la Comisión Constitucional del Congreso defendería en nombre del grupo parlamentario de UCD la disposición transitoria cuarta[169]. Hasta ese momento, los diputados y senadores

---

"pequeñas islas autonómicas frente al resto de las regiones que por territorio y por habitantes son notablemente superiores". Se mostró contrario al "aislamiento de Navarra". Reiteró el compromiso de no propiciar ninguna consulta "enmarcada en un clima de violencia" y concluyó con la defensa "del derecho del pueblo navarro a decidir –que es lo que regula precisamente esta disposición- libremente su futuro y su decisión acataremos finalmente". Aizpún intervino para justificar el voto afirmativo de UCD: "Nuestro Grupo Parlamentario –dijo- ha votado favorablemente esta disposición tercera [finalmente fue la cuarta]-, aunque quizá por razones muy diferentes a las que ha expuesto el representante del Grupo Parlamentario Socialista". Destacó que "a nosotros nos parece que el plazo de cinco años, por ejemplo, que se marca por la Constitución para la integración o retirada de un territorio autónomo, puede producir una inseguridad jurídica, una inseguridad social que quizá en algún otro momento de este trabajo constitucional sea posible o necesario reformar". Expuso las razones por las que, a juicio de UCD, Navarra no debía incorporarse a Euzkadi. Y concluyó: "Por consiguiente, mientras el pueblo navarro no decida libre y democráticamente otra cosa, Navarra es Navarra, Navarra no es Euzkadi. Es ese el 'status' actual histórico, político y jurídico. Por eso rogamos, por favor, que cuando se trate de este tema se hable de Navarra, en tanto no se haya acordado lo contrario por el pueblo navarro". (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Constitucionales, sesión 24, número 93, de 20 de junio de 1978.)

169 En medio de la polémica suscitada por la publicación del acuerdo sobre la futura disposición transitoria cuarta, Jesús Aizpún publicó días después un artículo en el que defendió el referéndum como fórmula de resolución del conflicto Navarra-Euzkadi.

"Ha sido para mí sorprendente, que entre las muchas cartas que recibo, hay bastantes diciendo que UCD de Navarra o que yo personalmente, debemos definirnos ante el problema Navarra-Euzkadi. Creo que UCD de Navarra ha expuesto claramente su posición, y creo que no difiere de la que voy a exponer como mía". [Se refería al acuerdo del Comité Regional de 13 de febrero de 1978.]

(…)

Pero el hecho de la división [Navarra-Euzkadi] existe. Puede resolverse a tiros o a votos. No conozco otra forma. A mí no me gusta solucionar las cosas a tiros, pero a quien le guste le recuerdo que Euzkadi tiene un brazo armado que es la ETA. ¿Y Navarra?

Dentro de la solución "a votos" caben dos posibilidades: el referéndum o las elecciones municipales.

Porque si las elecciones municipales terminan en una Diputación y un Consejo Foral partidarios de Euzkadi nos encontraremos con el hecho consumado de la integración, que nunca es bueno. En esas elecciones no sólo contará el dilema Navarra-Euzkadi, sino los partidos políticos. Un navarro comunista puede votar en comunista y su voto resultará pro Euzkadi.

El referéndum, por el contrario, nos enfrentaría a los navarros con el dilema escueto de Navarra española o Euzkadi, sin otros condicionamientos en la decisión. Por ello y con los pies en la tierra hemos y he defendido la conveniencia del referéndum. La postura demo-

centristas habían funcionado como un equipo bien conjuntado. Pero en el verano de 1978, se produjo un progresivo distanciamiento de Aizpún con el resto de sus compañeros. En el debate en el pleno del Congreso sobre el artículo 25 de la Constitución votó en contra por entender que no garantizaba la libertad de enseñanza. También lo hizo contra el artículo 30, por considerar que, sin decirlo, constitucionalizaba el divorcio y contra la transitoria cuarta. Y a pesar de haberla defendido en la Comisión de Asuntos Constitucionales, rectificó su apoyo a la dicha disposición y votó en contra. Finalmente, se abstuvo en la votación sobre el conjunto de la Constitución que tuvo lugar en el Congreso el 31 de octubre de 1978[170]. Poco después, y antes de que pudiera ser objeto de sanciones disciplinarias por parte de la dirección de UCD, abandonó el partido y se incorporó al grupo mixto[171].

---

crática, en caso de perderse el referéndum, no es la de aceptar el veredicto en el sentido de aceptar la condición de euzkadianos. Yo, si ese día llega, pasaré automáticamente a la oposición y lucharé en la medida de mis fuerzas por recuperar la Navarra Foral". (*Diario de Navarra*, 15 de febrero de 1978.)

Este artículo provocó gran indignación en las filas ultraconservadoras, que se reflejaron en las páginas de *El Pensamiento Navarro*. Entre ellas destacamos el editorial del 18 de febrero de 1978: "El Sr. Aizpún ha perdido una ocasión magnifica para erigirse en la figura cumbre de la política navarra. Hubiera podido llegar a ser por aclamación el hombre de Navarra del año 1978. Todo ha sido un bello sueño y se ha cumplido una vez más aquello de que 'hagamos todo menos dimisión'. Ha preferido rechazar la idea como una mala tentación, seguir batiéndose en la arena del campo centrista. Allá él". El día 23 volvía a la carga: "Más eficaz que todo ese vano esfuerzo retórico sería indiscutiblemente que sin alharacas publicitarias, el señor Aizpún, con su genio navarro y su valía personal innegable, olvidándose de UCD con la que confiesa que no difiere en definitiva, después de idas y venidas, vueltas y revueltas, hubiera gritado a todos los vientos: más vale morir políticamente con honra, que vivir con vilipendio… ¡Ah! Y no olvide UCD ante los próximos comicios que también puede oírse una tremenda y acusadora voz del pueblo que diga: Navarra no vota enemigos". [En las elecciones celebradas el 1 de marzo de 1979, UCD obtuvo de nuevo tres diputados y tres senadores. Jesús Aizpún, en la candidatura del recién creado UPN, fue elegido diputado. En las elecciones forales del 3 de abril de 1979, UCD consiguió la mayoría absoluta de la Diputación Foral, siendo elegido presidente Jaime Ignacio del Burgo.]

170 En un artículo publicado en *Diario de Navarra* el 1 de noviembre de 1978, Jesús Aizpún expuso las razones que le habían llevado a abstenerse en la votación final de la Constitución. En cuanto a la disposición transitoria cuarta señaló que era "técnicamente inaceptable porque nada tiene de transitoria", pero independientemente de ello porque "se quiera o no establece una presunción de que Navarra está llamada a formar parte de un ente autonómico, intermedio entre Navarra y el Estado (¿o deberé decir independiente?) puesto que establece una regulación especial para la incorporación al Consejo General Vasco, que no es aplicable a otras provincias colindantes"; "porque entendía y entiendo que el cambio de *status* de un pueblo exige una mayoría cualificada"; "porque establece el sistema de incorporación al Consejo General Vasco, pero no la posibilidad de que Navarra recobre su *status* actual, es decir, que prevé la entrada en el Consejo General Vasco pero no la salida"; y "debo añadir que la posibilidad de que se celebre un referéndum cada cinco años es gravísimamente perjudicial para Navarra".

171 Aizpún formalizó su baja en el Grupo Parlamentario de UCD el 15 de noviembre de

Arzallus

También Javier Arzallus expresó en sus memorias su visión de lo acontecido en torno al Consejo General Vasco. "No sabían qué hacer con Nafarroa", es el título del epígrafe que da comienzo a sus recuerdos sobre este asunto. El hombre que amenazó con llevar la "guerra política" a Navarra, señala que en el viejo Reino no había ninguna conciencia navarrista:

> Los políticos navarros estaban en la inopia. Todos. Llegaron a hacer cosas inconcebibles para alguien que sepa un poco de la tradición de Nafarroa y de su historia. Por ejemplo, suprimieron las merindades. Supongo que lo hicieron por conveniencia electoral, pero el hecho es que lo hicieron y no pasó nada. ¡Borraron de un plumazo un rasgo histórico de Nafarroa y nadie les dijo nada!
>
> Esa es la verdad: no había ninguna conciencia navarrista. Nadie se interesaba por los Fueros y la gran mayoría ni sabían qué eran. Todo eso lo han puesto en primer plano más tarde.
>
> (…)
>
> Nafarroa ha sido escandalosamente manipulada. Pero es bueno recordar que, en los tiempos de la Transición, cuando todavía no habían culminado ese trabajo, los mal llamados navarristas eran una minoría. La inmensa mayoría de los navarros veía su futuro asociado a Gipuzkoa, Araba y Bizkaia.
>
> Sin duda fue por eso por lo que nunca llegaron a convocarlos a las urnas para que decidieran por sí mismos qué tipo de autonomía querían.
>
> (…)

1978, al tiempo que anunciaba públicamente su decisión de cooperar "con un importante grupo de navarros" en la creación de un nuevo partido de ámbito regional. (*El País*, 16 de noviembre de 1978). Esta iniciativa cristalizó con la creación de Unión de Pueblo Navarro. Fueron sus fundadores Jesús Aizpún, José Angel Zubiaur, María Isabel Beriáin, Ignacio Javier Gómara, Ramón Echeverría, Feliciano Aramendía y Javier Chourraut. El acta de fundación del partido se formalizó el 3 de enero de 1979. Tras la disolución de UCD en 1982, numerosos militantes centristas nutrirían las filas de UPN. En su presentación pública, Jesús Aizpún proclamó que "por muchos esfuerzos que se hagan, la óptica de Madrid no es la misma que la de Navarra [...], nosotros queremos que los problemas se resuelvan con la óptica de Navarra [...], no deseamos que en temas que afectan a Navarra pueda existir una disciplina de partido".

> Los había [se refiere ahora a los políticos vascos] que querían a toda costa formar algo parecido a un Gobierno Vasco provisional [el Consejo General Vasco] que asumiera la representación de Euskadi. Pero nosotros [el PNV] no queríamos eso de ninguna manera, porque habría significado negar la legitimidad de las instituciones nacidas en 1936 y mantenidas con enormes sacrificios durante la dictadura. Además, un gobierno de esas características lo habría sido obligatoriamente de las tres provincias, sin Nafarroa, y nosotros queríamos dejar ese capítulo lo más abierto que se pudiera.
>
> (…)
>
> Los socialistas abandonaron el Gobierno vasco en el exilio, tratando de relegarlo, y reclamaron el regreso de Leizaola. Nos negamos en redondo. Les respondimos que ese Gobierno encarnaba la legitimidad democrática que le fue otorgada durante la República, cuando José Antonio Aguirre fue elegido lehendakari de los vascos, y que hasta que se celebrara una votación democrática que designara un Parlamento y un nuevo lehendakari, ése y no otro sería nuestro Gobierno.
>
> Supongo que los socialistas vascos estaban presionados por su dirección central en Madrid. No les seguimos el juego. Por eso no dimos apenas valor al tinglado preautonómico que instauraron con el llamado Consejo General Vasco.
>
> No quisieron que lo presidiera Ajuriaguerra y eligieron a Ramón Rubial. Hubo socialistas que luego nos pidieron disculpas por ello, admitiendo que la Presidencia debería habernos correspondido a nosotros, pero lo cierto es que nos hicieron un favor: preferíamos comprometernos lo menos posible con aquel invento. De ahí que le dijéramos a Leizaola que no volviera todavía, aunque él quería, como es lógico. Le hicimos esa faena.
>
> El PSOE y la UCD se tomaron muy en serio lo del Consejo General Vasco e intrigaron de mala manera para controlarlo… Del Consejo General Vasco ya no se acuerda casi nadie. Y es lógico, porque no pintó nada[172].

Está claro que las "memorias" como fuente de investigación histórica han de tomarse con cautela. Los recuerdos de Arzallus no concuerdan con la realidad. Decir que los políticos navarros, todos, no sabían qué hacer con Navarra es una "boutade". Bien que lo sabían los centristas navarros, pero también los nacionalistas y los socialistas, sin contar con los partidos de la llamada izquierda abertzale. Al menos en lo relativo al contencioso Navarra-Euzkadi y al futuro político de la

172 Xabier ARZALLUS: Así fue, Madrid, 2005, p. 156-162.

comunidad navarra.

Afirma que no había conciencia navarrista mientras que la inmensa mayoría de los navarros veía su futuro asociado a las provincias vascas. Esto se da de bruces con la realidad. Los centristas navarros ganaron las elecciones generales en 1977 y 1979. En esas últimas, además, irrumpió UPN. Y aun cuando en las elecciones de 1977 los socialistas navarros se mostraron partidarios de la integración en Euskadi, en 1979 defendieron que lo primero era la autonomía foral navarra y después ya habría tiempo de discutir sobre la integración, postura que fue el inicio del cambio político que se produjo cuando sus dirigentes se dieron cuenta que el sentir de la mayoría de sus bases y de sus electores en Navarra no querían formar parte del conjunto vasco.

La referencia a la supresión de las merindades como demostración de que los políticos navarros estaban en la inopia no puede ser más desafortunada. Desde la Ley Paccionada, las merindades no eran otra cosa que las circunscripciones electorales para la elección de los miembros de la Diputación Foral. Y esta es la razón por la que se mantuvieron para la elección del primer Parlamento de Navarra elegido por sufragio universal el 3 de abril de 1979. Fue una disposición transitoria del Amejoramiento del Fuero la que decidió que en las primeras elecciones forales a celebrar tras su promulgación (1983) Navarra constituyera una sola circunscripción electoral[173]. En suma, nadie dijo nada porque todo el mundo estuvo de acuerdo en prescindir de las merindades, que para quien sepa un poco de la tradición de Navarra (no de Nafarroa, denominación que nunca fue la tradicional de Navarra cuando se escribía en vascuence) y de su historia sabe que en el antiguo Reino las merindades no eran otra cosa que el territorio de la jurisdicción de los merinos, funcionarios reales que no solían tener el aprecio de los súbditos de la Corona[174]. En honor a la verdad, recordemos que en el Manifiesto de la UCD de Navarra en las elecciones de 1979 se abogaba por la creación de Consejos de Merindad. También otros partidos defendían fórmulas similares. Pero cuando se

173 La Ley foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra optó por mantener el mismo criterio de la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de 1982.

174 "Tenían a su cargo prender y castigar a todos los malhechores de la merindad. Solían hacerse por sus abusos odiosos a los pueblos, quienes procuraban libertarse de ellos por medio de privilegios en que algunas veces se les concedía facultad para matarlos… Del nombre de los merinos derivó después al parecer el de Merindad. Los merinos cobraban las rentas del rey en las merindades por los años 1341". (José YANGUAS Y MIRANDA: *Diccionario de antigüedades del reino de Navarra*, Pamplona, 1840, t. II, p.130-131.) A partir de la Ley Paccionada de 1841, al aplicarse las mismas normas de organización de la Justicia en toda España, se crearon cinco partidos judiciales –que aún perduran– cuyo territorio se corresponde con el de las Merindades históricas.

negoció el Amejoramiento del Fuero nadie se acordó de las merindades como marco territorial de representación política o de administración descentralizada[175].

El Consejo General Vasco fue una iniciativa surgida en el seno de la Asamblea de Parlamentarios Vascos, en la que el PNV era el partido mayoritario y de la que formaba parte el propio Arzallus. Nacionalistas y socialistas formaron un frente común para que Navarra formara parte del Consejo. Ambos partidos rechazaron el referéndum que exigía la UCD, amenazaron con movilizaciones en el País Vasco, lo que en aquella época suponía la amenaza de graves desórdenes públicos, si no se aprobaba el texto negociado con el ministro Clavero Arévalo, y sólo cuando percibieron que el presidente Suárez no estaba dispuesto a traicionar a sus compañeros de partido en Navarra, asumiendo la justicia de su causa, se plegaron a esta exigencia democrática con tal de poner en marcha cuanto antes el Consejo General aunque en él Navarra no estuviera presente.

Arzallus no hace alusión alguna a las negociaciones que condujeron a la aprobación de los Reales Decretos-Leyes 1 y 2 de 4 de enero de 1978, ni tampoco de la transitoria cuarta, a pesar de haber participado en alguna de las reuniones preliminares celebradas en el Congreso y en las que tuvieron lugar en la antigua sede de la presidencia del Gobierno en Castellana 3.

Y aunque según Arzallus el Consejo General no sirvió para nada, lo cierto es que gracias a su existencia Carlos Garaicoechea pudo liderar la negociación del Estatuto Vasco al ser elegido presidente del Consejo General Vasco en junio de 1979.

Intentos de reforma en el Senado de la transitoria cuarta

En el trámite del Senado, la UCD de Navarra trató de perfeccionar desde su óptica política la disposición transitoria cuarta. El senador Jaime Ignacio del Burgo intentó conseguir que en lugar de mayoría simple se exigiera en el referéndum el quórum de la mayoría del censo electoral. Y además pretendió adicionar las normas que habrían de regir la separación de Euzkadi en el caso de que se hubiera producido la integración. Sobre esta última pretensión no se había librado ninguna batalla, pues en el proyecto de Constitución publicado el 5 de enero de 1978, es

175 En el artículo 4º de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de 1982 se hace referencia a las Merindades: "El territorio de la Comunidad Foral de Navarra está integrado por el de los municipios comprendidos en sus Merindades históricas de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite en el momento de promulgarse esta Ley".

decir, con anterioridad a las reuniones de Castellana 3, se preveía en su artículo 132, 1, d), que los Estatutos de autonomía deberían contener el procedimiento de reforma, especificando que "cuando ésta afecte a los límites del Territorio Autónomo, el procedimiento se ajustará, además, a lo establecido en el artículo 129". Y puesto que la transitoria sustituía a dicho artículo para el caso de una hipotética integración en el régimen autonómico vasco, estaba claro que el mismo procedimiento para entrar sería el que habría que utilizar para salir, al tratarse de una modificación de los límites de Euzkadi. El caso es que durante el trámite en el Congreso se suprimió dicho precepto, motivo por el que el senador Del Burgo consideró que debía contemplarse la salida. Asimismo, el senador navarro quiso regular el procedimiento de elaboración y aprobación del Estatuto vasco en el caso de que se hubiera aprobado la iniciativa previa a la incorporación a Euzkadi y constitucionalizar el acuerdo alcanzado entre UCD, el PSOE y el PNV de no propiciar la celebración del referéndum en un clima de violencia terrorista.

Tales aspiraciones se concretaron en las enmiendas 974[176] y 975[177]. Se deba-

176 La enmienda 974 decía así:

"Disposición adicional segunda.

1. Igual que el proyecto del Congreso.

2. Idem.

3. Si la iniciativa prosperase, se procederá a la elaboración de un Estatuto de Autonomía o, en su caso, a la modificación del existente, cuyo anteproyecto será elaborado por acuerdo entre el Consejo General Vasco y la Diputación Foral de Navarra y sometido después de aprobado por el Gobierno al voto de ratificación de las Cortes Generales. El Estatuto así elaborado deberá ser aprobado, en referéndum, por cada uno de los territorios afectados. Si en Navarra no obtuviera la mayoría de los votos válidamente emitidos se considerará fracasada la iniciativa y se estará a lo dispuesto en el número 2 de este artículo.

4. En todo caso, quedará a salvo el régimen foral de Navarra.

5. La separación de Navarra del marco autonómico vasco, en el supuesto de haberse integrado, podrá efectuarse aplicando los mismos requisitos que se establecen en los números 1 y 2 de esta Disposición.

6. El Cuerpo Electoral del referéndum a que se refiere el número 1 de esta Disposición estará integrado por las personas que estén inscritas en el Censo Electoral de Navarra y, además, posean la condición civil navarra.

7. No podrá convocarse ninguno de los referéndum a que se refiere el número 1 de esta Disposición o, si estuviera convocado deberá suspenderse su realización, en caso de que Navarra estuviera afectada por alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 109 de la Constitución [estado de alarma, excepción y sitio] o no existieran las condiciones de paz ciudadana indispensables para la libre y democrática expresión del pueblo navarro, circunstancia esta última que deberá ser apreciada por las Cortes Generales". (*Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Madrid, 1983. t. III, p. 3079-308.)

177 Transcripción de la enmienda 975:

tieron en la sesión de la Comisión Constitucional del Senado el 14 de septiembre de 1978. Al inicio de su intervención, Del Burgo anunció que las dos enmiendas serian sustituidas por una enmienda "in voce" que pretendía constitucionalizar el derecho de Navarra a la separación de Euzkadi y el de refrendar el Estatuto vasco redactado para el caso de que se hubieran cumplido los trámites reguladores de la iniciativa de integración[178]. En su intervención dejó constancia de que los apartados 1 y 2 de la transitoria cuarta, "aunque tengan desde nuestro de vista algunos aspectos que pueden ser discutibles, sin embargo constituyen un procedimiento democrático para que Navarra pueda decidir libremente su futuro". Recordó que "fue la tenacidad de los parlamentarios de UCD de Navarra la que hizo comprender a todas las fuerzas políticas interesadas que solamente mediante el referéndum podía resolverse de una forma pacífica y democrática este grave problema que afecta al destino de Navarra". Justificó la presentación de sus enmiendas porque cuando se negoció la transitoria cuarta el borrador constitucional contemplaba con carácter general ambos derechos que en el proyecto de Constitución aprobado por el Congreso había desaparecido. No obstante, al entender que el derecho a la reversión de la integración, en el caso de que ésta llegara a producirse, era compartido por la Comisión, había retirado la enmienda sobre aplicación de un quórum de mayoría absoluta en el referéndum, que sí sería necesario si hubiera que resolver el dilema "a cara o cruz y para siempre".

Le contestó el senador Gregorio Monreal. La salvaguarda del régimen foral no era necesaria, pues ya estaba contemplada en la disposición adicional sobre reconocimiento de los derechos históricos, reclamando el respeto al pacto político alcanzado cuando se redactó la transitoria cuarta. Y concluyó: "Por supuesto que el Grupo de Senadores Vascos es un absoluto y decidido partidario del respeto de la voluntad política del pueblo navarro para decidir sobre su futuro, pero entendemos que en los mecanismos constitucionales establecidos esta voluntad está suficientemente protegida y respetada"[179].

"El número 1, párrafo segundo de la Disposición transitoria cuarta, debe quedar redactado así:

Para la validez de dicha iniciativa, será preciso además que la decisión del órgano foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por la mayoría del censo electoral".

178 Texto de la enmienda "in voce": "1. El estatuto de autonomía que se elabore o modifique como consecuencia de la decisión adoptada conforme al número 1 de esta disposición deberá ratificarse por Navarra en referéndum, sin cuyo requisito no le será de aplicación. 2. La separación de Navarra de la Comunidad Autónoma vasca podrá efectuarse por el mismo procedimiento y con sujeción a los plazos establecidos en los números 1 y 2 de esta disposición. 3. En todo caso, quedará a salvo el régimen foral vigente."

179 *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Madrid, 1983, t. III, p. 4345-4351. El punto 1 de la enmienda "in voce" fue rechazada por ocho votos en contra, dos a favor

La Comisión rechazó la enmienda del senador Del Burgo, que presentó un voto particular para su defensa en el pleno, lo que tuvo lugar en la sesión plenaria del Senado de 5 de octubre de 1978. Del Burgo retiró el voto particular, pero el debate se convirtió en un duelo dialéctico sobre el contencioso Navarra-Euzkadi con el senador nacionalista Goyo Monreal que consideramos oportuno reproducir porque en él se sintetizan las razones de las dos posturas confrontadas. Estas fueron las palabras de Del Burgo:

> Después de intensos meses de actividad parlamentaria, SS.SS. conocen perfectamente el criterio de los parlamentarios navarros de Unión de Centro Democrático acerca de lo que debe ser el futuro autonómico de Navarra.
>
> Somos, sí, contrarios a la integración de Navarra en eso que llaman Euzkadi, porque ello significa cambiar el 'status' milenario de Navarra como comunidad política libre y autónoma. Somos opuestos a la integración –anexión la llaman algunos– porque Navarra tiene derecho a conservar su identidad, que aglutina a las diferentes razas, etnias y culturas que la integran; porque si Navarra se incorporase a Euzkadi se produciría una irreparable pérdida de su personalidad histórica, amén de una merma considerable de su autonomía foral, al tener que compartir con los organismos vascongados funciones que, en nuestra opinión, sólo deben corresponder a las instituciones específicamente navarras,
>
> En el actual contexto constitucional, el Consejo General Vasco significa la aparición de un ente intermedio para ejercer funciones que afectan no a la soberanía, sino a la autonomía. Y en este campo reclamamos para Navarra todo el margen de competencias que la Constitución no atribuya al Estado y no se encuentre comprendido en la foralidad vigente.
>
> Se dice, y es falso, que Navarra no podría asumir con eficacia todas las funciones que hoy no ejerce. Si alguna región de España está en condiciones de afrontar con éxito, desde ahora mismo, las obligaciones y responsabilidades que pueden atribuirse a una Comunidad Autónoma, ésa es la navarra, que está dotada –y siempre lo ha estado– de instituciones de autogobierno.
>
> Se dice también que Navarra no puede permanecer sola, como si alguien pensara en restablecer las antiguas cadenas[180], olvidando además que Na-

y trece abstenciones. El punto 2 fue rechazado con nueve votos en contra, dos a favor y doce abstenciones. La votación del punto 3 registró siete votos en contra, dos a favor y catorce abstenciones.

180 En el "dialecto navarro", entendido como el conjunto de modalidades lingüísticas del habla popular en Navarra, las "cadenas" eran el lugar de la carretera, cerrada por una

varra no está sola, sino que se encuentra indisolublemente vinculada a una comunidad solidaria de 36 millones de habitantes que es España, de la que también forman parte los vascongados.

Hay más razones que justifican nuestra oposición a la integración en Euzkadi. De todos es sabido que bajo el concepto de Euzkadi se incluyen por algunas ideologías y programas planteamientos separatistas que pugnan con la realidad histórica y sociológica de Navarra, que jamás ha sentido ninguna incompatibilidad entre el ser navarro y su pertenencia a la nación española. No estamos dispuestos a alentar las aspiraciones separatistas, que están en desacuerdo con el espíritu de hispánica universalidad que siempre ha caracterizado a nuestra tierra en todos los órdenes de la vida.

Mas el derecho a la discrepancia está en la esencia de la democracia. Y por ello admitimos el derecho a la libre expresión de los que opinan que debe alterarse el rumbo que señala nuestra gloriosa historia para diluir la personalidad navarra en el seno de Euzkadi. No hemos vacilado, en consecuencia, en aceptar la constitucionalización de un sistema que confiere al pueblo navarro, mediante referéndum, el derecho a decidir libre y democráticamente acerca de su destino, dentro de la patria común e indisoluble de todos los españoles.

Se nos ha acusado de intransigentes e, incluso, llegó a calificársenos de antidemócratas. Nuestra única intransigencia, que no es de ahora porque ello figuraba en nuestra campaña electoral, como consecuencia de anteriores tesis políticas, fue la de hacer respetar el principio de que sólo al pueblo navarro, y a nadie más, corresponde decidir este dilema que, ciertamente, divide hoy a la opinión navarra.

Pues bien, esta Constitución, que es la primera que ha sabido rendir un homenaje a las libertades forales[181], sin las que se mutilaría el sentido que ha de tener la unidad de la nación española, en la Disposición transitoria cuarta reconoce al pueblo navarro como titular último de su derecho a decidir sobre su destino en el seno de España.

---

cadena, donde se exigía el peaje a los viandantes o pasajeros y a los conductores de carruajes. Lo recaudado se invertía en el arreglo de los caminos. Asimismo se utilizaba dicha expresión para referirse a los arbitrios o impuestos que se cobraban en la cadena así como al "portazgo" o edificio situado en la carretera y en el límite de Navarra, donde se recaudaba el impuesto correspondiente por las mercancías que se introducen. (José María IRIBARREN: *Vocabulario Navarro*. Nueva edición preparada y ampliada por Ricardo Ollaquindia, Pamplona, 1984, p. 107.)

181 Este debate se produjo después de que en la misma sesión el Senado hubiera aprobado, con carácter definitivo, la Disposición adicional primera sobre reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales, a la que nos referiremos más adelante.

Pero no faltan inquietudes. Hay quienes en el seno de nuestro pueblo viven obsesionados por la constitucionalización de un camino de obstáculos a la incorporación. Tal vez han perdido la fe en el pueblo navarro, que yo estoy seguro sabrá demostrar, cuando llegue el momento, que Navarra desea conservar su identidad.

A quienes dudan, nosotros les decimos que nuestra obsesión es presentar en las próximas elecciones una opción foral, democrática y progresista, capaz de despertar en esta hora la ilusión del pueblo navarro en defensa de su personalidad.

El pueblo español ha recuperado la plenitud de su soberanía. El pueblo navarro tiene todavía que recuperar la plenitud del ejercicio de su autonomía foral, asfixiada en parte a consecuencia de caducas normas electorales. Nuestra gran fuerza, la que se apoya en el resultado de las urnas, vendrá del ejercicio de las libertades políticas que permitirá valorar en todo su vigor el edificio de las libertades forales.

Pero no basta con establecer un cauce democrático para la resolución del dilema que se ofrece hoy ante nuestro pueblo. Es preciso proteger ese derecho a su libre decisión, porque hay quien está dispuesto a atentar contra él.

El derecho a vivir sin miedo ha de ser especialmente tutelado por la democracia. No se puede exigir a los ciudadanos la obligación de comportarse como héroes. De ahí que si perdemos la batalla frente al terrorismo, cualquier decisión de Navarra podría estar viciada en su propio origen.

Quiero recordar que existe un solemne compromiso de las fuerzas políticas mayoritarias de no propiciar el referéndum en condiciones de violencia terrorista. Pero no ha de olvidarse que el terror no sólo consiste en poner bombas, cometer atentados y asesinar. Hay una forma sutil de terrorismo, que es la coacción al ciudadano medio que ante el temor de represalias acaba por claudicar.

Si la acción política de quienes defendemos el derecho de Navarra a conservar su identidad se ve impedida o coartada por la actuación violenta de quienes mediante el terror, pretenden imponer determinadas soluciones totalitarias y racistas, entraremos en el terreno de los hechos y no del Derecho. Quiero decir, en otras palabras, que no podría admitirse la legitimidad de un resultado influido por los efectos de la más denigrante aniquilación de la libertad, pues no es otra cosa la utilización del terror como instrumento de acción política.

Señor Presidente, el voto particular de los Senadores navarros de Unión de Centro Democrático va a ser retirado, porque se trataba de una enmienda cautelar a reserva de lo que se dispusiera en el texto constitucional con carácter general.

El primer punto de nuestro voto, y lo pueden leer SS.SS., establecía que el Estatuto de Autonomía que se elabore o modifique como consecuencia de la posible decisión de incorporación a la Comunidad Autónoma Vasca debería ser ratificado por Navarra. Pues bien, no es necesario concretar este extremo, porque el artículo 150 lo recoge de un modo genérico para cualquier provincia como consecuencia de los debates que se han celebrado.

El segundo punto se refiere a la regulación de lo que nosotros llamamos el derecho de separación de la Comunidad Autónoma Vasca, en el supuesto improbable de que Navarra se hubiera integrado en ella. Este punto, que tiene claro fundamento en el carácter permanente de esta Disposición transitoria, aunque ello sea una incorrección desde el punto de vista de la técnica jurídica, se encuentra también implícitamente reconocido en el artículo 151, que se refiere a la reforma de los Estatutos.

El representante del Grupo Vasco en la Comisión Constitucional dejó claramente expuesto que, en el supuesto de redactarse un Estatuto, el derecho de separación habría de contemplarse en el propio Estatuto. Y, como Navarra tiene que ratificar ese Estatuto en el supuesto de que no se contemple el derecho de separación, evidentemente, habría un motivo más para que Navarra diga 'no' a ese Estatuto.

Por último, se hacía una mención expresa, también cautelar al mantenimiento del régimen foral, cláusula que tampoco es necesaria después de la rotundidad de la Disposición adicional. No es, en modo alguno, necesario.

Quiero agradecer, como navarro, las manifestaciones rotundas de respeto a la foralidad que se han hecho en este debate, tanto por los representantes de Unión de Centro Democrático como por el más autorizado Vicepresidente del Gobierno.

A la vista de estas razones, SS.SS. comprenderán que no es necesario mantener nuestro voto particular.

Sí incluimos un ruego. Desde 1900 hasta nuestros días, más de cien mil navarros tuvieron que emigrar de Navarra. Cuando se dicten las normas del referéndum habría tal vez que considerar la posibilidad de que esos navarros de la emigración puedan participar con su voto, en una decisión transcen-

dental para el futuro de nuestra tierra.

Y termino. La democracia en Navarra tiene una misión histórica: asegurar al pueblo navarro el libre ejercicio de sus derechos, en un clima de paz y de concordia.

Nuestra campaña electoral se hizo bajo el lema 'por una Navarra sin extremismos, libre, democrática y auténticamente foral'. Estamos dispuestos y estaremos siempre dispuestos al diálogo con las demás fuerzas políticas, porque nos guía el deseo de asegurar la paz de nuestro pueblo. En el seno de las instituciones forales democráticas propiciaremos soluciones políticas que, con respeto a nuestra autonomía y a nuestra personalidad histórica y en el marco de la cooperación, den respuesta a las aspiraciones de una comunidad, a la que no queremos rota y débil, sino fuerte y unida para afrontar el futuro con esperanza; un futuro en el que Navarra y Vasconia, como partes integrantes y recíprocamente respetuosas de la gran nación española, se fundan con los demás pueblos de España en la libertad y la solidaridad.

Reproducimos la réplica del senador Monreal:

En representación de un Grupo Parlamentario que representa la vía democrática de Euzkadi, y en contra de lo que pudiera parecer por algunas de las exposiciones vertidas anteriormente, en el conjunto del País Vasco existen corrientes políticas importantes, mayoritarias, partidarias de que la solución de los problemas vascos, partidarias de que la consolidación de la democracia y la consecución de logros autonómicos pasen por la vía democrática, aun cuando ésta, como queda reflejado en los debates de esta Cámara, sea tan difícil y tan espinosa.

En representación, por tanto, de un Grupo que asume un planteamiento enteramente democrático –porque justo es decir que la democracia forma parte sustancial de nuestra vida histórica–, quisiera contestar algunas de las expresiones vertidas por el Sr. Del Burgo en relación con el voto particular que al final ha retirado.

Lógicamente, su exposición corresponde a una lectura, a una interpretación de la foralidad de Navarra y del pasado de Navarra que, para el que en este momento está hablando, merece todos los respetos, pero que, sin embargo, ha de indicar que ni corresponde a la totalidad del pensamiento político navarro ni, por supuesto, al sentir de la totalidad de la población de Navarra, sino a una parte muy concreta de ella.

Repasando el pensamiento político navarro del último siglo, nos encon-

tramos con versiones, con interpretaciones distintas de esta foralidad. No quiero aburrir al auditorio con la mención erudita de esos nombres, pero para todos los navarros son suficientemente conocidos. Ahí está un Olóriz, un Iturralde, un Obanos, un Aranzadi, un Jaurrieta, o el republicano Serafín Olave, de Tudela. No creían ellos, por supuesto, que la Ley Paccionada y el actual 'status' resolvieran la sed de autonomía que siempre ha tenido Navarra. Es más, en el auténtico pensamiento foralista navarro lo que sí hay es una denuncia constante, además de enérgica, por las insuficiencias derivadas del régimen de la Ley Paccionada. La magnificación de ésta obedece al pensamiento conservador, es sobre todo, una lectura de la misma de los últimos cuarenta años, que fue preparada con materiales procedentes directamente de Víctor Pradera[182], que fue aprobada por el espíritu de cruzada, y es una lectura, en fino –aunque quizá la expresión sea un poco fuerte- que habría que calificar en cierta manera de azul. No hay más que hacerse eco del entusiasmo con que esta lectura suele ser acogida por los medios ultras de la capital. No ignoro que últimamente, para darle un cierto pase, se ha revestido de un ropaje de liberalismo. Para muchos de nosotros, el fundamento de Navarra no descansa exclusivamente en la Ley Paccionada. En el pueblo navarro hay posibilidades extraordinarias de despliegue político que no están precisamente atadas por el corsé de una ley que, ciertamente, legitimada por el transcurso de tantos años, tiene una legitimación sociológica indudable, pero que no deja de ser un nivel completamente insuficiente.

La realidad de Navarra es mucho más amplia. Forman parte de ella las necesidades cambiantes y las aspiraciones de la mayoría de la población. Hay datos económicos, sociales y culturales –y esto quisiera ponerlo de relieve en este momento- para una Navarra integral. Constituye Navarra la sexta merindad, y digo esto porque no hace muchos días, con el voto en contra del señor Del Burgo, les fue negado a estos navarros, que se consideran, como digo, navarros en su integridad, el beneficio de la doble nacionalidad que esta Constitución permite a los chilenos y filipinos.

Las necesidades de la mayoría de la población –y esto también quisiera recalcarlo-, la población del 'status' político propio de Navarra, depende de la elaboración de este texto constitucional, particularmente de todos aquellos aspectos autonómicos.

Hemos visto reiteradamente a Senadores navarros votar en contra de prescripciones de clarísima significación autonómica. No hay duda de que mejorando el horizonte autonómico de la Constitución mejorarán las condiciones institucionales en que se ha de desenvolver el despliegue político de Navarra.

182 Véase la nota 326 del volumen primero.

Quisiera indicar también, porque esto nos afecta particularmente, que en el curso de la intervención del señor Del Burgo se ha venido jugando con los temores propios y legítimos de esta Cámara y, en general, del país. Se atribuye de manera genérica, con medias palabras y, de manera velada, a través de traducciones y simplificaciones unas veces y de generalizaciones abusivas en otras, intenciones que claramente suscitan los temores que me refiero.

Yo creo que si algo ha quedado claro en esta Cámara, pese a nuestros posibles errores, es quién ha batallado, quién se ha quemado por ensanchar las perspectivas autonómicas y quién se ha opuesto a ellas.

Nosotros, por cierto, respetamos profundamente la voluntad del pueblo navarro; entendemos que ésta no tiene ninguna limitación más que las de su propia voluntad; ni, incluso, la Ley Paccionada es una limitación a esta voluntad. Nosotros no negaremos en absoluto que esta voluntad constituyente navarra sea la única razón legitimadora de cualquier 'status" político.

Y para terminar, aludir a algunas expresiones, como, por ejemplo, la contraposición entre Navarra y Vasconia, cuando una lectura de los geógrafos e historiadores griegos y latinos, de los autores medievales, nos hace indicar que Navarra era igual a Vasconia. Como muy bien sabía la Cámara, hay una hipótesis en torno al nombre de vascongado, que significaría vasconizado, porque, según la teoría de los escritores de Schulzter[183], los vascones de Navarra acudieron Guipúzcoa, y sobre todo a Vizcaya, en el siglo VI, y la vasconizaron. Por tanto, esta contraposición apoyada en expresiones del siglo XIX del tipo administrativista, carece de eficacia.

Por último, quisiera indicar que el denostado término de Euzkadi hoy es aceptado no por gentes de significación separatista, sino por todas las fuerzas de tipo autonomista, que no lo olvidemos, son absolutamente mayoritarias en Guipúzcoa y en Vizcaya y en buena parte de Alava, y posiblemente, si nos atentemos al uso que del término Euzkadi se hizo en Navarra durante las elecciones, es un término perfectamente aceptado por los partidos políticos o por la mayoría de los que operan en Navarra; es decir, no creo que nadie pueda calificar de separatista al PCE o al Partido Socialista de Euzkadi, que es el segundo partido dentro de Navarra. Pero es que el ám-

183 Aunque el *Diario de Sesiones* transcribe Schulzter se trató de un error de los taquígrafos pues Goyo Monreal se refería a Adolf Schulten, historiador y filólogo alemán, defensor de la teoría de la colonización del actual País Vasco por los vascones, que a la llegada de los romanos a España ocupaban el territorio de la actual Navarra. Teoría que Schulten expuso en un trabajo titulado *Las referencias sobre los vascones hasta el año 810 de J.C.*, publicado en la *Revista Internacional de Estudios Vascos* (San Sebastián, 1927, XVIII, p. 225-240).

> bito territorial de Euzkadi lo acepta el conjunto del movimiento obrero, lo aceptan Comisiones Obreras, lo acepta UGT, lo acepta el CSUT y lo acepta el Sindicato Unitario. Nosotros también tenemos fe en la perspicacia del pueblo navarro y tenemos fe en que la mayoría del pueblo navarro –no las minorías que detentan los medios de condicionamiento del pensamiento de las masas- será consecuente con sus intereses y necesidades y que en un futuro próximo, con omnímoda libertad, resolverá lo que le interesa sobre su futuro.
>
> Nosotros defenderemos la voluntad del pueblo navarro; pero, eso sí, dispongamos o no de los medios de condicionamiento absoluto de masas de que disponen ciertos partidos, lo cierto es que trataremos de alumbrar la conciencia de los intereses del pueblo navarro.

Sometida a votación por el presidente Antonio Fontán, la disposición transitoria cuarta fue aprobada por 171 votos a favor y ninguno en contra, con seis abstenciones[184].

184 *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Madrid, 1983. t. III, p.4976-4982. La disposición transitoria cuarta ha estado presente desde entonces en el debate político y jurídico. Tras la aprobación del Amejoramiento del Fuero de 1982 se llegó a decir que la transitoria había quedado sin efecto al haberse convertido Navarra en una Comunidad Foral. Sin embargo, la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral establece que "el Parlamento será el órgano foral competente para: a) Ejercer la iniciativa a la que se refiere la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución. B) Ejercer, en su caso, la iniciativa para la separación de Navarra de la Comunidad Autónoma a la que se hubiese incorporado". Quiere esto decir que el Amejoramiento del Fuero asume la vigencia de la disposición transitoria cuarta, y que el ordenamiento jurídico español, pues se trata de una Ley Orgánica, reconoce el derecho de Navarra a separarse de Euzkadi en el caso de que se hubiera integrado.

LOS DERECHOS HISTÓRICOS

La enmienda foral de la Minoría Vasca

Según refiere Miguel Herrero de Miñón en sus *Memorias de Estío* el 31 de enero de 1978 se reunió con Javier Arzallus, portavoz del PNV en el Congreso de los Diputados. En una servilleta de papel redactaron de consuno una enmienda a la Constitución con la finalidad de regular la futura autonomía vasca, cuestión sobre la que ni el borrador del proyecto de Constitución presentado el 23 de diciembre de 1977 ni el anteproyecto elaborado por la Ponencia constitucional, presentado el 29 de enero, nada decían.

Días antes, Herrero recibió en su casa a Juan Ajuriaguerra, Javier Arzallus y Michel Unzueta, con los que almorzó poco después en Lhardy[185]. "Sus propuestas –escribe– no hubieran dejado de asombrar a la opinión, acostumbrada a ver en ellos puro separatismo disgregador". Herrero afirma que "tan sólo les importaba el reconocimiento de la identidad vasca como cuerpo separado dentro del Estado, sin negar en absoluto que éste ejerciera cuantas competencias fueran necesarias. A esto se reducía el dogma de la soberanía originaria. (…) De la misma manera que las diputaciones recaudaban y pagaban un tanto alzado, conservando la administración del resto, Ajuriaguerra concebía la autonomía vasca sobre la base del reconocimiento de un principio, el cuerpo separado vasco como originario, y de un sistema de organización, la gestión estatal de cuanto fuera indispensable para estructurarse conjuntamente con el resto de España, formando un ente superior: el Estado. Por lo demás, no hacían especial hincapié en el reparto de competencias. Sus puntos de referencia eran, sin duda, los conciertos económicos suprimidos en 1937 y el Estatuto republicano, más el proyecto de Estella que el de 1936, pero con propensión a diluir las instituciones comunes en una organización confederal"[186].

Quizás como consecuencia de tales conversaciones, el PNV formuló el 29 de enero de 1978, pocos días después del acuerdo sobre Navarra, la enmienda número

185 Histórico restaurante de Madrid, fundado en 1839 y situado en la Carrera de San Jerónimo a pocos pasos de la Puerta del Sol. Sus salones fueron testigos de importantes acontecimientos de la vida política española. Allí fue donde en octubre de 1931 almorzó el gobierno presidido por Manuel Azaña, que acordó la candidatura de Niceto Alcalá Zamora a la presidencia de la II República.

186 Miguel HERRERO DE MIÑON: *Memorias de estío*, Madrid, 1993, p. 160-161.

689 a la disposición final del anteproyecto de Constitución[187]. En la justificación de la enmienda, sus firmantes comienzan por reconocer el espíritu de la transición ("desterrar rencores históricos, incomprensiones y desprecio"), por lo que expresan "la esperanza de que ese respeto y entendimiento, elemento consustancial de los conceptos de libertad y democracia son posibles". La enmienda hace a continuación un resumen de la mitología nacionalista forjada durante el largo exilio provocado por la guerra civil. Según ella, el vasco es un pueblo idílico, pacífico, democrático, justo y solidario, cuya paz y libertad se vieron alteradas por las ansias de dominación de su vecino castellano, que le obligó hasta tres veces en el siglo XIX a defender por las armas su derecho a existir. Las tres guerras carlistas fueron, por tanto, la epopeya heroica del pueblo vasco en lucha por su liberación nacional. Lejos quedaba la actitud del fundador del nacionalismo vasco, Sabino Arana, que abominaba del carlismo por haber conducido al pueblo vasco a la pérdida de sus libertades y no haber sido capaz de preservar al país de la furia antirreligiosa del liberalismo español, todo por defender la causa de un rey "extranjero". En cambio es básicamente correcta la referencia a la Constitución de 1812, que a pesar de los elogios vertidos en el "Discurso preliminar" a los fueros, establece un régimen centralizado y uniformista incompatible con aquéllos, y las disposiciones abolitorias vascongadas, guardando silencio sobre la Ley Paccionada de Navarra.

Transcribimos el texto íntegro de la "justificación" de la enmienda nacionalista 689:

187 Enmienda 689:

"1. Se derogan las leyes de 6 y 19 de septiembre de 1837, 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876, quedando asimismo sin efecto cuantas disposiciones resulten incompatibles con la reintegración foral.

2. Se devuelven a las regiones forales de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya sus instituciones y poderes originarios.

3. Se renueva el Pacto Foral con la Corona, manteniendo el Rey en dichos territorios los títulos y facultades que tradicionalmente hubieran venido ostentando sus antecesores.

4. Las regiones forales mencionadas que así lo decidieren podrán formar un único ámbito territorial, creando de común acuerdo las instituciones necesarias y conservando cada una de ellas las facultades que le sean propias y considere oportuno reservarse.

5. Hasta que no se establezcan plenamente los órganos forales, el Consejo General Vasco u organismo foral competente ostentarán la iniciativa y capacidad necesarias para llevar a cabo la negociación con el Gobierno de la Corona, constitutiva de su régimen, funcionamiento y traspaso de facultades, cuyo resultado se someterá a refrendo popular".

(*Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, ob. cit., t, I, p. 392-393. Así mismo el rechazo de la ponencia, con el voto favorable de la Minoría Catalana, en la obra citada, p. 599.)

El respeto recíproco es elemento consustancial de los conceptos de libertad y democracia. En esta nueva etapa política, en la que se pretende desterrar rencores históricos, incomprensiones y desprecio, los firmantes de esta enmienda expresan la esperanza de que ese respeto y entendimiento recíprocos son posibles.

Como vascos y como depositarios de una buena parte de nuestro pueblo nos creemos en el deber de hacer un planteamiento claro y razonado de cuáles vienen siendo, de forma ininterrumpida durante los últimos cien años, las aspiraciones de un pueblo tradicionalmente pacífico, justo y solidario; de un pueblo al que la ausencia de un mínimo respeto a su personalidad ha forzado en los últimos tiempos a seguir caminos alejados de su tradicional forma de sentir y practicar la convivencia. Basta recordar que desde 1835, año del primer expolio centralista a las formas propias de autogobierno de los vascos, hasta nuestros días han sido cuando menos tres las ocasiones en que nuestro pueblo se ha visto obligado a creer en la fuerza como último recurso de salvaguardia de su propia personalidad. Tres guerras y el incontable número de muertos, exiliados, encarcelados, torturados y oprimidos no han constituido exponente de una ambición de imperio o de dominio, sino secuela de una lucha desesperada por conservar su identidad, tan justa y digna de respeto como la de cualquier otro pueblo.

Instituciones y modos de gobierno, que los vascos crearon y conservaron a lo largo de una historia multisecular, fueron segadas en el siglo XIX por la fuerza de las armas, extinguiendo la libertad de organización de probada eficacia y sustituyendo la convivencia mutua en la unión de la persona del Rey por un esquema jacobino no sólo extraño, sino ajeno a la voluntad del pueblo vasco.

Hasta la Diputación liberal de Vizcaya se vio obligada en 1837 a proclamar que ‘no reside en las Cortes ni en poder alguno del Estado la facultad de destruir ni de modificar las instituciones fundamentales de este país sin el asentimiento de su Junta General legítimamente convocada’.

De la repulsa a este atropello nació lo que después se ha dado en llamar “problema vasco”, que ni la violencia coactiva ni las argucias políticas han resuelto aún ni llevan camino de resolver.

De nada sirvió recordar el que los autores del ‘Discurso Preliminar’, leído en las Cortes al presentar el proyecto de Constitución de 1812, asegurasen que constituyen ‘sus venerandos Fueros una terrible protesta y reclamación contra las usurpaciones del gobierno y una reconvención irresistible al resto de España’, o que Castelar dijera, al proclamarse la Ley abolitoria de 1876, que ‘algo grande muere hoy en España’. A los vascos se les privó de sus ins-

> tituciones y poder político originario, se les cegaron sus fuentes legislativas sin permitírseles su adecuación a los nuevos tiempos y se les impusieron nuevos marcos políticos sin contar con su voluntad. Cuando la Real Orden de 6 de abril de 1876 expresa la necesidad de que 'se corone inmediata y definitivamente la grande obra de la unidad nacional' dejó sentado ante la Historia el reconocimiento de que importa más un concepto de 'unidad jurídica' de nuevo y extraño cuño que la 'unión' de voluntades.
>
> Sin embargo, los vascos, a través de sus Diputaciones y Ayuntamiento democráticos, sus partidos, sus Diputados y Senadores, escritores y pueblo llano, han proclamado sin excepción ni interrupción la imprescriptibilidad e irrenunciabilidad de su derecho. La Liga Foral de 1905, el Mensaje de las Diputaciones de 1917-19, las reclamaciones de 1924 y la conmoción popular de 1931-1936 son otros tantos esfuerzos públicos por reanudar el tracto institucional con los poderes forales.
>
> Hoy, en esta nueva ocasión constitucional de 1978, los Diputados al Congreso de la Minoría Vasca nos vemos en el deber, siguiendo este imperativo histórico el mandato recibido el 15 de junio, de exigir una vez más la devolución de los poderes e instituciones forales[188].

Analizamos a continuación punto por punto, el contenido de la enmienda nacionalista:

> ***1. Se derogan las leyes de 6 a (sic)19 de septiembre de 1837, 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876, quedando, asimismo, sin efecto cuantas disposiciones resulten incompatibles con la reintegración foral.***

Los nacionalistas pretendían la derogación de las leyes abolitorias de los fueros vascos y navarros. Daban tal carácter a la Ley de 19 de septiembre de 1837[189], a la de confirmación de fueros de 25 de octubre de 1839 y a la de 21 de julio de 1876. La pretensión de derogar la Ley de 1839 provocaría un nuevo motivo de fricción con los centristas navarros.

---

188 *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, ob. cit., t, I, p. 393-394.

189 La Ley de 19 de septiembre de 1837 (*Gaceta de Madrid* de 24 de septiembre), promulgada en plena guerra carlista, disolvió las Diputaciones Forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya y ordenó que fueran sustituidas por Diputaciones Provinciales; trasladó las aduanas a la costa y autorizó al Gobierno para establecer jueces de primera instancia, si bien no tuvo una gran vigencia práctica hasta la firma del Convenio de Vergara. (Santiago LARRAZABAL BASAÑEZ: *Evolución de los regímenes forales de las provincias vascongadas hasta 1876: desarrollo foral en la interinidad en Álava, Bizkaia y Gipuzkoa,* Iura Vasconiae, 9/2012, p. 435.)

Para los nacionalistas no había discusión posible. Las Leyes de implantación territorial de la Constitución de 1812, restablecida en 1836, debían derogarse por constituir el inicio de la liquidación de los regímenes forales. La derogación debía incluir la Ley de 25 de octubre de 1839, porque aunque se partía del respeto a los fueros, en la práctica, según los nacionalistas, suponía su abolición al exigir que su confirmación se hiciera sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía. Ahora bien, para ser consecuentes con este criterio, los nacionalistas tendrían que haber exigido también la derogación de la Ley Paccionada de 1841 de modificación de los fueros de Navarra, pues el respeto a dicho principio presidió la negociación llevada a cabo entre el Gobierno y la Diputación navarra y supuso el fin del antiguo Reino. Si no se atrevieron a exigir también su derogación fue porque al amparo del pacto foral de 1841 se había desenvuelto un régimen de autonomía cuyo mantenimiento, al menos como base de partida, era denominador común de las fuerzas políticas de Navarra. Distinto era el caso de la Ley de 1876, que condujo a la abolición del histórico régimen foral vascongado.

Este punto de la enmienda nacionalista, aunque no quedó reflejado en la disposición adicional primera de la Constitución, sí encontró satisfacción en la disposición derogatoria, cuyo segundo párrafo dice así:

> En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876.

Obsérvese cómo de la derogación de la Ley de 25 de octubre de 1839 quedaba excluida Navarra. La razón es que la radical oposición de los centristas navarros tuvo éxito. Miguel Herrero ante el pleno del Congreso justificaría la exclusión de Navarra con estas palabras: "...porque en este caso la ley de 1839 fue la base de una solución pacífica para Navarra en el contexto de la España total".

2. Se devuelven a las regiones forales de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya sus instituciones y poderes políticos originarios".

Este punto era de enorme trascendencia. Reivindicaba la reintegración foral, aunque utilizaba un lenguaje más moderno al referirse a la "devolución" de sus instituciones y poderes políticos originarios, quizás por mimetismo con lo ocurrido en el Reino Unido donde en aquellos momentos se debatía la ley de "devolución de poderes" (*devolution*) a Escocia y Gales de 1978[190].

190 En 1973, el informe Kilbrandon recomendó para Escocia y Gales la "devolución de po-

Los constituyentes no negaron el derecho a la devolución de los Fueros. El problema residía en cómo hacerlo. La reintegración foral pura y simple o la devolución de las instituciones y de los poderes originarios, según la expresión utilizada en la enmienda, podía conducir al restablecimiento del reino de Navarra (con sus instituciones propias como el virrey, las Cortes estamentales, el Consejo Real -órgano de gobierno y tribunal supremo-, la Diputación del Reino, las aduanas, la facultad de acuñar moneda y el derecho anterior a 1841), lo que supondría la salida de Navarra del mercado común español. Todo ello no tenía sentido, pues al minuto siguiente habría de pactarse con el Estado la integración de Navarra en dicho mercado, además de la aceptación del marco institucional y jurídico común, de modo que su resultado final no sería muy distinto del susceptible de alcanzarse mediante el "amejoramiento" del régimen foral existente, sin necesidad de recurrir a ficciones alejadas de la realidad y del propio sentido común.

En el caso vascongado la cuestión era algo más sencilla de resolver, porque los fueros históricos garantizaban un régimen de descentralización administrativa, al carecer las Juntas Generales de competencia legislativa. A pesar de ello, debía de tenerse en cuenta la imposibilidad de retrotraer la devolución al momento anterior a la Ley abolitoria de 1876. Nadie en su sano juicio podía pretender la vuelta a la condición de "provincias exentas" tanto en su aspecto tributario como en lo relativo al servicio militar. Y lo mismo podía decirse respecto a la recuperación de las aduanas con Castilla o de la jurisdicción de la Chancillería de Valladolid.

Pero había otra dificultad añadida para aceptar, en sus propios términos, la propuesta nacionalista. A juzgar por las declaraciones de los dirigentes nacionalistas, más o menos ambiguas, existía la sospecha de que la expresión "poderes políticos originarios" escondiera en realidad la pretensión de ver reconocida la soberanía vasca mediante un pacto confederal de unión con el Estado español.

En cualquier caso, los redactores de la Constitución llegaron a la siguiente conclusión: no era posible proceder a la restauración automática de los regímenes abolidos en 1876. Para ello resultaba imprescindible adaptar las viejas instituciones y los poderes forales a la realidad democrática, a la evolución de los tiempos y al nuevo marco constitucional, lo que no excluía que pudiera actualizarse su

---

deres" (*devolution*), que en realidad no suponían la reintegración de poderes históricos. Se constituiría en cada territorio un Parlamento dotado de poderes legislativos muy limitados. En 1978 el Parlamento británico aprobó las leyes de devolución para Escocia (*Scotland Act*) y para Gales (*Welsh Act*), pero sometidas a referéndum en su respectivo territorio, con la exigencia del voto favorable de al menos el 40% de los electores, fueron rechazadas por escoceses y galeses al no alcanzarse dicho quórum. (Andrea HILDENBRAND SCHEID: *Política de ordenación del territorio de Europa*, Sevilla, 1996, p. 153.)

régimen competencial mediante acuerdo con los organismos forales una vez reconstituidos.

3. Se renueva el Pacto Foral con la Corona, manteniendo el Rey en dichos territorios los títulos y facultades que tradicionalmente hubieran venido ostentando sus antecesores.

En un sistema constitucional el rey ostenta la jefatura del Estado pero no ejerce ninguna función de soberanía. La Revolución liberal supuso la traslación de la soberanía a la nación y, por tanto, al pueblo español. En consecuencia, la pretensión de renovar con el rey los pactos medievales de integración en la Corona de Castilla de los territorios de Alava y de Guipúzcoa era manifiestamente contraria a los principios esenciales de la nueva Constitución española. En el caso de Vizcaya resultaba impropio hablar del pacto foral con la Corona, pues el Señorío en el siglo XIV se integró en la Corona de Castilla por confusión del título de rey de Castilla y Señor de Vizcaya en la misma persona por motivos hereditarios.

Por otra parte, la enmienda era técnicamente incorrecta. La renovación del Pacto con la Corona no podía hacerse "en" la Constitución sino, en todo caso, amparada "por" la Constitución. No era posible restablecer los fueros sin un previo acuerdo con el Estado. La consecuencia del mismo, en el caso de ser constitucionalmente posible, sería la renovación del pacto.

Los autores de la enmienda nacionalista se equivocaron en este punto crucial. Se centraron en un pacto imposible con la Corona y obviaron la constitucionalización del procedimiento de pacto como instrumento para proceder a la devolución de las instituciones y poderes originarios.

Miguel Herrero de Miñón -corredactor de la fórmula con el diputado Arzallus- quiso sin duda, con la mejor intención pero con escaso acierto, ofrecer a la Corona la posibilidad de rendir un gran servicio a la nación al servir de elemento integrador y pacificador del País Vasco. Si en virtud de su supuesta soberanía originaria los vascos se integraban en la España constitucional en virtud del pacto con la Corona se habría conseguido un gran éxito político. Ello reforzaría el papel de la nueva monarquía constitucional.

Sin embargo, su propuesta era inviable. Nunca los fueros vascongados habían constituido reductos de soberanía, pues el presupuesto de su existencia era precisamente el reconocimiento de la soberanía de otro. Otra cosa, bien distinta, es la foralidad histórica como limitación de la autoridad del monarca, pero sin ser

consecuencia del ejercicio de la soberanía. Una nación no tiene fueros sino soberanía, es decir, a nadie por encima. En el caso vascongado, el Señorío de Vizcaya y las provincias de Alava y de Guipúzcoa poseían un régimen foral al amparo de fueros concordados con el rey pero otorgados por él. Cuando Alava y Guipúzcoa se rebelan contra Navarra y se ponen bajo la protección de Castilla a condición de ver respetados sus fueros no ejercen ningún derecho de soberanía. Vizcaya era un Señorío y la integración en la Corona castellana se produjo, como ya hemos dicho, por vía matrimonial. Los fueros también constituían un pacto con el rey para reservar a los vizcaínos un ámbito de poder propio, inmune a la expansión del poder real. La nación española, en 1812, asumió la soberanía. En consecuencia, la reintegración foral en el marco de la futura Constitución tendría que ser pactada con el Estado, pero no con el rey.

En el caso de Navarra la cuestión era algo más compleja. Hasta 1839 había sido un reino dotado de plena personalidad política. La integración en la Corona española efectuada ante las Cortes de Castilla en 1515, después de que las Cortes navarras reconocieran a Fernando el Católico como rey y señor natural, fue por vía de unión eqüe-principal, con pleno respeto a su naturaleza propia así en leyes, como en jurisdicción y gobierno, y con el compromiso añadido por el primer rey de la Casa de Austria, Carlos de Habsburgo, en 1516, de mantener a Navarra como "reino de por sí". Los fueros navarros eran sinónimo de derecho originario y propio y formaban parte esencial del entramado jurídico-constitucional del reino navarro. El rey era el titular de la soberanía pero en modo alguno era ésta absoluta sino que estaba limitada por los fueros y leyes concordadas por las Cortes con la Corona.

Todo esto acaba en 1841, cuando por medio de la Ley Paccionada y por entender incompatible el mantenimiento de su condición de reino con la unidad constitucional de la Monarquía, límite establecido en la Ley de 25 de octubre de 1839, Navarra pacta su integración en el nuevo Estado surgido de la Revolución liberal. El de 1841 fue un verdadero "pacto de status", cuya característica esencial era el compromiso del nuevo soberano –la nación española– de respetar los fueros, entendidos como un ámbito de poder propio compatible con la unidad constitucional. En virtud de su naturaleza paccionada, cualquier modificación del régimen foral habría de hacerse por el mismo procedimiento, es decir, de acuerdo entre las instituciones navarras y el Estado, incorporado al ordenamiento jurídico español mediante ley de las Cortes Generales. A la vista de esta realidad institucional, la devolución de las instituciones y poderes originarios con renovación del pacto con la Corona no tenía mucho sentido en el caso de Navarra.

Había voces, ciertamente, en el seno de Navarra defensoras de la reintegra-

ción foral entendida como recuperación de la antigua condición de reino. Así se reflejaba en la propuesta maximalista de la Diputación Foral, fracasada en enero de 1978. Pero aunque no lo hubiera sido, el restablecimiento del reino navarro hubiera exigido pactar de inmediato con el Estado su acomodación a las exigencias de la pertenencia de Navarra a la comunidad nacional y de su integración en el mercado común español. Un resultado no muy diferente al obtenido por la vía del amejoramiento del Fuero, para el que resultaba imprescindible la pervivencia de la Ley de 1839, anclaje de la Ley Paccionada de 1841. Y este era el motivo por el que los centristas navarros se oponían rotundamente a la derogación de aquélla, sin un previo acuerdo con las instituciones navarras.

Por todas estas razones, con o sin Navarra, la renovación del pacto con la Corona carecía de fundamento constitucional y de viabilidad política.

> ***4. Las regiones forales mencionadas que así lo decidieren podrán formar un único ámbito territorial, creando de común acuerdo las instituciones necesarias y conservando cada una de las facultades que le sean propias y considere oportuno reservarse.***

Este punto merece una singular atención porque la constitución de un único ámbito territorial, forma sutil de referirse a Euzkadi, habría de hacerse mediante la unión voluntaria, federal o confederal, de las regiones forales. El contenido de esa propuesta es desconcertante si se tiene en cuenta la feroz batalla política que acababa de librar el Partido Nacionalista Vasco para la creación del Consejo General del País Vasco con inclusión de las tres Provincias Vascongadas más Navarra. Precisamente, la resistencia de los parlamentarios centristas a aceptar la integración del antiguo reino en el referido órgano preautonómico sin someter tal decisión a referéndum del pueblo navarro había sido determinante de la firma, pocos días antes de la presentación de la enmienda 689, de un pacto político entre UCD, el PSOE y el PNV para incluir en la Constitución una disposición transitoria con un procedimiento específico para dar cauce a una hipotética integración de Navarra en Euzkadi. Por eso, tal y como está redactada la enmienda, no resulta congruente con lo acontecido en la reciente y cruenta batalla del Consejo General Vasco dejar la creación de Euzkadi al albur de la decisión de las instituciones forales después de haber reintegrado sus respectivos Fueros.

La consecuencia de la aceptación de la enmienda hubiera sido la hibernación de la configuración de Euzkadi como nacionalidad. En otras palabras, pensar en una traslación de facultades de las todopoderosas Diputaciones Forales, una vez restauradas, a las instituciones comunes de Euzkadi, era soñar. Los nacionalistas podrían contar quizás con Guipúzcoa y, con toda probabilidad con Vizcaya, pero

corrían el riesgo de que Alava, una vez conseguida la reintegración foral, se resistiera a transferir el núcleo esencial de sus competencias forales a las futuras instituciones comunes vascas. Pero no cabía descartar que incluso Guipúzcoa y Vizcaya hicieran frente común con Alava, limitándose a crear algún órgano de encuentro (como lo habían sido las "conferencias" de las Diputaciones en el siglo XIX y el primer tercio del siglo XX) o, a lo sumo, una unión confederal.

En cuanto a Navarra, no cabe duda de que este punto podía entenderse respetuoso con los postulados de los centristas navarros, pues quedaba en manos de sus instituciones forales –y, en su caso, del pueblo navarro en referéndum–, la decisión de integrarse en Euzkadi una vez logrado el "amejoramiento" de su régimen foral.

Al PNV le vino bien, a la larga, el rechazo a la aceptación íntegra de su enmienda basado sobre todo en la inviabilidad del pacto foral con la Corona. Ello le permitió reflexionar sobre los inconvenientes que para su proyecto político de construcción de la nación vasca tenía la fórmula de configuración de Euzkadi mediante la unión voluntaria de los territorios llamados a formar parte de ella. Conscientes los dirigentes nacionalistas del riesgo que habían asumido al lanzar esa especie de órdago a la grande si el Estado llega a decir "quiero", el punto 4 de la enmienda desaparece de los textos alternativos propuestos por los nacionalistas a lo largo del debate tanto en el Congreso como en el Senado.

> ***5. Hasta que no se establezcan plenamente los órganos forales, el Consejo General Vasco u órgano foral competente ostentarán la iniciativa y capacidad necesarias para llevar a cabo la negociación con el Gobierno de la Corona, constitutiva de su régimen funcionamiento y traspaso de facultades, cuyo resultado se someterá a refrendo popular.***

Este último punto venía a ser contradictorio con el párrafo anterior. El Consejo General del País Vasco no podía tener ni arte ni parte en el proceso de reintegración foral vascongado. Las negociaciones para el restablecimiento de los regímenes forales debían llevarse a cabo por los órganos forales una vez producidas las correspondientes elecciones democráticas a celebrar después de aprobada la Constitución. Por eso, la intervención del Consejo, organismo ajeno a la foralidad histórica, suponía una intromisión en los poderes originarios de los territorios forales.

Distinta era la previsión sobre Navarra, pues la negociación con el Gobierno se reservaba al "órgano foral competente" (el futuro Parlamento navarro) y, por tanto, nada había de objetarse desde el punto de vista de respeto al Fuero.

La foralidad en el Congreso

Después de lo expuesto fáciles son de comprender las enormes dificultades existentes para que pudiera aceptarse la enmienda nacionalista en sus propios términos. Pero los constituyentes querían dar satisfacción a las aspiraciones del PNV, si no en la letra al menos en su espíritu, así como a las de los centristas navarros, aunque la armonización de unas y otras pudiera resultar complicado. Lo cierto es que llegaron a la conclusión de que era preciso reparar la injusticia histórica producida por la privación unilateral de los fueros vascongados en el siglo XIX y había que había que insertar en la Constitución el régimen navarro. Este esfuerzo de consenso se plasmó en la disposición adicional primera de la Constitución.

Ya hemos expuesto cómo la renovación del utópico pacto foral con la Corona fue rechazada de plano. Pero había otro obstáculo no menos fundamental, derivado de la omisión en la fórmula nacionalista del debido respeto a la unidad constitucional, pues no se aclaraba si los territorios vascos, una vez producida la devolución de sus respectivos poderes originarios, quedaban insertos dentro de la Constitución o se situaban fuera de ella.

Otra dificultad añadida era la cuestión de Navarra. Los centristas navarros recelaban de la constitucionalización de un precepto que condujera a la configuración de un marco común con las Provincias Vascongadas[191]. A su juicio, cualquier fórmula de reintegración debía partir del respeto al "status" de Navarra inserto en la Ley de 1839 y desarrollado por la Ley Paccionada de 1841. Rechazaban la idea del pacto foral con la Corona y recordaban cómo el régimen foral de Navarra tenía como límite para su desenvolvimiento la unidad constitucional en virtud de las leyes antes citadas. En consecuencia, la Constitución debía permitir el "amejoramiento" del Fuero navarro mediante la novación de la Ley Paccionada de 1841, dentro del marco de la unidad constitucional interpretada, eso sí, no con criterios centralistas sino a la luz del derecho a la autonomía reconocido en aquélla[192].

191 En la reunión celebrada el 4 de enero de 1978 en Pamplona del Consejo Parlamentario de Navarra, el senador Del Burgo sostuvo la conveniencia de aprovechar la oportunidad que ofrecía la constitucionalización del acuerdo alcanzado en las reuniones de 29 y 30 de diciembre de 1977 para reflejar en la Constitución el respeto al régimen foral. Propuso la siguiente fórmula, sobre la que no hubo acuerdo: "Primero.- En congruencia con su régimen de autonomía foral, establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto del 41 y disposiciones complementarias, se reconoce a Navarra el carácter de territorio autónomo. Segundo.- Mediante acuerdo entre la Diputación Foral de Navarra y la Comisión Constitucional, podrán ser transferidas por el Estado a los territorios autónomos". (Archivo del autor.)

192 El 29 de mayo de 1978, los centristas navarros hicieron llegar al presidente Suárez

El 2 de junio de 1978, la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso dio comienzo a los debates del proyecto de Constitución. A partir de ese momento, se inició una frenética ronda de conversaciones con los grupos políticos y, en especial, con el PNV para buscar una redacción satisfactoria en sustitución de su enmienda 689, cuyo debate habría de producirse al final de los trabajos de la Comisión.

Los nacionalistas tenían en Miguel Herrero de Miñón a su principal valedor en el seno de UCD. No en vano había sido el redactor de la enmienda nacionalista junto con Javier Arzallus. En sus *Memorias*, Herrero denuncia la "incapacidad" de su partido para entender el problema". "¿Cuál es la causa de tal actitud?", se pregunta el ponente de la Constitución. "A mi juicio, una mixtura de pseudorracionalismo jacobino, y de una cultura jurídica demasiado tributaria de los manuales 'Themis', aptos para el primer ciclo de estudios universitarios. Lo demás fueron pretextos"[193].

La noticia de que se estaba a la búsqueda de una solución a la cuestión foral se produjo como consecuencia del debate del artículo 125 (actual artículo 133) que tuvo lugar en la sesión de la Comisión del 13 de junio de 1978. Dicho artículo, donde se confiere al Estado con carácter exclusivo la potestad originaria de establecer tributos, había sido objeto de diversas enmiendas, entre ellas una del diputado de UCD de Navarra, Ignacio Astráin, que pretendía salvaguardar el régimen navarro[194]. En el turno de defensa de su enmienda, Astráin explicó que no era ese el momento de proceder a su debate, pues la cuestión del régimen foral y su permanencia debía estudiarse "en un contexto más global al tratar del título VIII". En consecuencia pidió que fuera pospuesta para dicho momento[195].

---

y a otros miembros de su Gobierno la conveniencia de introducir en la Constitución una disposición final con el siguiente texto: "Navarra, cualquiera que sea la decisión que adopte con arreglo al procedimiento establecido en la disposición transitoria [sobre su posible incorporación a Euzkadi], continuará rigiéndose con arreglo a su régimen foral reconocido por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, con las modificaciones que puedan introducirse en el mismo de acuerdo con su Diputación Foral". (Archivo del autor.)

193 Miguel HERRERO DE MIÑON: Ob. cit., p. 163-164.

194 La enmienda 777 bis decía así: "1. La potestad de establecer tributos corresponde al Estado, sin perjuicio de los regímenes y derechos forales históricos". (CONSTITUCION ESPAÑOLA. Trabajos Parlamentarios, ob. cit., t. I, p. 481.)

195 La intervención de Astráin fue acogida con "rumores", según recoge el *Diario de Sesiones*, cuando el diputado navarro afirmó que "la Ley Paccionada, como se ha dicho aquí [por el diputado vasco Francisco Letamendía], es la que rige nuestra relación del régimen foral navarro con España, con la nación española. Este pacto, nunca violado por Navarra y que quizá en algún sentido pueda ser el que configure toda la historia moderna de Navarra y su vinculación a las tareas españolas por esta vía de pacto en que entró, queremos man-

UCD no estaba dispuesta a dar su apoyo a la enmienda nacionalista 689 por el rechazo que suscitaba algunos de sus pronunciamientos, como el del pacto foral con la Corona, pero tampoco quería perder la oportunidad de encontrar una fórmula de consenso que permitiera resolver definitivamente –al menos esa era su intención– la cuestión foral. Se celebraron numerosas reuniones entre el partido gubernamental, siempre bajo la batuta del vicepresidente Abril Martorell, y los demás grupos parlamentarios, singularmente el Partido Socialista y, por supuesto, el PNV.

Según relata en sus *Memorias*, Herrero de Miñón, con el consentimiento del presidente Suárez –que habría valorado sus excelentes relaciones con los nacionalistas–, mantuvo el día 15 de junio un almuerzo con Javier Arzallus y Michel Unzueta, portavoz este último del Grupo de senadores vascos. En él se acordó mantener el restablecimiento del "tracto foral", eliminando "lo que para ellos y para mí era tan querido y, paradójicamente, para el Gobierno de la Monarquía, piedra de escándalo: el pacto con la Corona". Según su versión de los hechos, cuando comunicó el resultado de su acuerdo al presidente Suárez la noche de ese mismo día, "me dijo entre emoción y broma que aquello merecía al menos un condado, 'el de la Concordia', precisó"[196].

Volvió Herrero a contactar con Arzallus y Unzueta para concretar la nueva fórmula que se presentaría como enmienda "in voce" en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso[197]. La enmienda introducía importantes modifica-

---

tenerlo incólume en la Constitución… (Rumores)". (CONSTITUCION ESPAÑOLA. *Trabajos Parlamentarios*, ob. cit..., t. II, p. 1473.) Al término de la sesión, Ignacio Astráin declaró que "su grupo" había considerado más oportuno la discusión de este asunto al debate sobre la foralidad en su conjunto y confirmó "que se prepara una enmienda para reconocer jurídicamente en la Constitución el hecho foral". (*Diario de Navarra*, 14 de junio de 1978.)

196 Miguel HERRERO Y RODRIGUEZ DE MIÑON: ob. cit, p.164.

197 La enmienda "in voce" decía así:

"1. La Constitución reconoce y garantiza, en la forma prevista en los apartados siguientes, los derechos históricos forales de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, a cuyo efecto se derogan las leyes de 6 al 19 de septiembre de 1837, 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876.

2. Para la reanudación del tracto foral y la renovación de su contenido, el Gobierno, con los Parlamentarios de las Provincias afectados, elaborará el correspondiente régimen autonómico, que será sometido a referéndum de las mismas.

En caso de ser aprobado mediante referéndum el proyecto a que se refiere el párrafo anterior, será elevado a las Cortes Generales para su conversión en Ley mediante voto de ratificación y como tal, será sancionado y promulgado por el Rey.

El régimen autonómico así aprobado no podrá ser modificado sin el previo consentimiento de las Provincias forales afectadas, expresado mediante referéndum.

ciones en la propuesta inicial. Desaparecía la referencia al pacto con la Corona, se mantenía la cláusula derogatoria, ya no se hablaba de la devolución de las instituciones y poderes políticos originarios de las regiones forales y se eliminaba cualquier atisbo de voluntariedad en la configuración de Euzkadi al suprimir la referencia al carácter confederal de la unión. Se introducía una expresión también novedosa, en cierto modo sinónimo de reintegración foral, al hablar de la "reanudación del tracto foral y la renovación de su contenido". A tal efecto, y en lugar del previsto –e imprescindible– acuerdo con las instituciones forales de cada territorio habría una negociación de los parlamentarios de las provincias afectadas con el Gobierno para la elaboración del correspondiente "régimen autonómico". El acuerdo alcanzado sería sometido a referéndum. Por último, se hacía referencia a la posibilidad de transferir algunas de las competencias calificadas como exclusivas del Estado en el catálogo correspondiente del actual artículo 149, tales como la seguridad social, el régimen jurídico de la Administración autónoma y de sus funcionarios, pesca marítima de bajura, legislación sobre puertos, tráfico, montes y obras públicas de ámbito autonómico.

El 19 de junio, Herrero defendió la enmienda ante la cúpula de UCD, en una reunión celebrada en el Palacio de la Moncloa, a la que asistieron, entre otros, el presidente Suárez, Landelino Lavilla, Rodolfo Martín Villa, José Pedro Pérez-Llorca, Jesús Meilán, Gabriel Cisneros y Rafael Arias. "Apenas la leí –escribe Herrero– subrayaron su evidente filiación abertzale y la rechazaron de plano. Si antes les escandalizaba el 'pacto", ahora les horrorizaba el 'tracto'. Tomé unas notas relativas a las expresiones utilizadas por los presentes y la opinión que me merecían. Un acto fallido, elocuente expresión de la tensión reinante, me llevó a olvidarlas sobre la mesa. Me las devolvió al día siguiente un Pérez-Llorca muy ofendido"[198].

---

3. A los precedentes efectos, sin perjuicio de las delegaciones que proceda acordar, podrán transferirse en su conjunto las competencias sobre materias no atribuidas como exclusivas al Estado por el artículo 143,1. También podrán ser transferidas las competencias sobre las materias enunciadas en los números 16º, 17º (primer inciso), 18º, 19º (tercer inciso, 20º (tercer inciso), 22º y 23º, del apartado 1 del mismo artículo 143.

En los dos supuestos contemplados en el párrafo anterior, las transferencias tendrán lugar en los plazos determinados de común acuerdo.

4. Los territorios que conserven el régimen foral lo mantendrán en su integridad, salvo que resulte modificado por el procedimiento que requiera su naturaleza.

Nota. Los números señalados en el apartado 3 se refieren a: Seguridad Social, régimen jurídico de la Administración autónoma y de sus funcionarios, pesca marítima (se pretende que se transfiera la de bajura), la legislación sobre puertos, tráfico, montes y obras públicas de ámbito autonómico.)".(Miguel HERRERO DE MIÑON: ob. cit., p. 164-165.)

198 HERRERO DE MIÑON: ob. cit., p. 164-165.

También los centristas navarros, cuando conocieron el contenido de la nueva propuesta nacionalista, expresaron su disconformidad, por cuanto se excluía de la negociación con el Gobierno a las instituciones forales, requisito imprescindible para la reintegración foral, y sobre todo porque tal y como estaba redactada podía suponer una camuflada integración de Navarra, a pesar de otro párrafo también confuso donde se hacía mención a la conservación de los vigentes regímenes forales, que podrían quedar modificados por el procedimiento requerido por su naturaleza.

Tras el fracaso de Herrero, el 19 de junio, en el despacho de Oscar Alzaga, se consensuó con los partidos políticos -con la salvedad del PNV- un nuevo texto que decía así:

> La Constitución reconoce y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización de dicho régimen foral se llevará a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía[199].

Al mediodía, el senador Jaime Ignacio del Burgo fue convocado a una reunión en el despacho del vicepresidente Abril Martorell para mostrarle la nueva fórmula y recabar su opinión. Le manifestó que tanto la foralidad vasca como la navarra debían quedar reflejadas en un solo precepto. El vicepresidente le informó de que confiaba que la fórmula consensuada fuera asumida por el PNV.

El senador navarro objetó, sobre la marcha, la palabra "reconoce", pues los derechos históricos tenían carácter preconstitucional y, por tanto, su existencia no dependía del reconocimiento de la Constitución. Sugería que se sustituyera por la expresión "ampara", lo que fue aceptado. En segundo lugar, propuso que hubiera una disposición adicional para las Provincias Vascongadas y otra para Navarra, habida cuenta de su distinta situación jurídica, pues mientras ésta no necesitaba proceder a la restauración de su régimen pues ya disfrutaba de él en virtud de la Ley Paccionada de 1841, los territorios vascongados partían de cero, salvo Alava, en parte, donde permanecía en vigor el régimen de concierto económico. El vicepresidente Abril Martorell insistió en que la fórmula debía ser única y servir para todos los territorios forales en un solo precepto. En vista de ello, el senador Del Burgo propuso que la disposición se desglosara en dos párrafos. El primero debía ser el relativo al amparo constitucional de los derechos históricos. El segundo párrafo, aunque no se dijera expresamente, debía excluir a Navarra de la necesidad de actualizar su régimen foral en el marco de un Estatuto de autonomía. Después de un largo debate, con participación de miembros del equipo constitucional de

199 Archivo del autor.

UCD, se aceptó sustituir el término "reconoce" por "ampara" y la propuesta del senador Del Burgo de dividir la disposición en dos párrafos y de añadir en el segundo dos expresiones clarificadoras ("actualización *general*" y "*en su caso*"), para diferenciar la posición de Navarra de la de los territorios forales vascos.

Así se llegó a la fórmula que finalmente fue asumida por todos los grupos parlamentarios y que dice así:

> **La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.**
>
> **La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía.**

En suma, se reconocía sin ninguna reserva el carácter preconstitucional de los derechos históricos, que serían amparados y respetados por la Constitución. La actualización del régimen foral podría ser general o no. De la primera estarían necesitadas las Provincias Vascongadas para poner en acto sus respectivos regímenes forales que habían sido borrados del mapa en 1876. Una actualización general o reintegración foral que habría de hacerse en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. En el caso de Navarra no había necesidad de llevar a cabo ninguna "actualización general", pues su régimen estaba vivo y en ejercicio. Por eso se decía que dicha actualización general habría de llevarse a cabo "en su caso", es decir, allí donde fuera necesario, en el marco constitucional y estatutario. El "amejoramiento" podría llevarse a cabo, si tal fuera la voluntad de las instituciones navarras, mediante un nuevo pacto con el Estado de acuerdo con la naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra, principio esencial de sus derechos históricos. Y todo eso se haría sin perjuicio de la unidad constitucional, y, por tanto, en el marco de la Constitución, principio expresamente recogido en la foralidad navarra, pero –eso sí– sin necesidad de hacer un Estatuto de autonomía.

El 20 de junio de 1978 se celebró la última sesión de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso. Cuando le tocó el turno a la enmienda 689, el portavoz nacionalista Javier Arzallus presentó formalmente la enmienda "in voce" redactada de común acuerdo con Herrero de Miñón.

Arzallus pronunció un discurso marcadamente fuerista. Hizo un resumen histórico de la foralidad vasca y navarra, destacando que los fueros "no ya en el periodo liberal, sino también durante el absolutismo, parten siempre de una afirmación fundamental, que es la libertad, la independencia originaria de los territorios

forales". Sostuvo que la segunda idea fundamental informadora de la foralidad era "la integración (…) mediante pacto condicionado, es decir mediante pacto con la Corona y reserva de los fueros; la integración que se afirma siempre voluntaria en los casos de Guipúzcoa y Alava; con unión matrimonial en el caso de Vizcaya y por conquista lisa y llana en el caso de Navarra, 'con furto y maña", como dicen los antiguos (que, por cierto, conviene, en el caso de Navarra, subrayar que Carlos I y Felipe II en sus últimas voluntades, recomendaron a sus respectivos hijos que volvieran el Reino de Navarra a sus legítimos reyes, cosa que fue incumplida, para bien o para mal)…"[200]. Expuso cómo la cuestión foral surge de la naturaleza jacobina importada de Francia, cuando la Revolución francesa hizo soberana a la nación concebida como una suma de individuos sometidos a un Parlamento, concepción que choca al introducirse en España "con el modelo existente de convivencia, de estructura política, más o menos pacíficamente perdurable durante tantos siglos". Fueron las Cortes de Cádiz las que, "después de grandes alabanzas para el sistema foral, lo suprimen, aunque lo efímero de aquella Constitución "hacen que el sistema siga funcionando". Señaló que "el primer embate serio se

200 La acusación que se hace a Fernando *el Católico* de que la conquista de Navarra respondió a un plan maquiavélico previamente diseñado por dicho príncipe para quedarse con el reino navarro "*por maña e furto*", es decir, con habilidad y disimulo, es falsa. Sus detractores esgrimen esta frase para demostrar la mala fe del rey aragonés. Consta en una carta dirigida por Fernando a su amigo y cuñado Luis de Beaumont el 23 de julio de 1509, en unos momentos en que todos los bienes de los condes de Lerín habían sido embargados por los reyes Juan y Catalina. El rey *católico* le aconseja cómo ha de proceder para recuperar los bienes incautados y le dice que lo haga "*por trato ó furto*". En ningún momento le dice que su intención sea quedarse con Navarra, sino que si el de Lerín quería recuperar sus dominios habría de utilizar esas dos vías. Pero además se ha cometido el error de equiparar *furto* con *hurto*, en los términos que habitualmente damos a esta última palabra de apropiarse de lo ajeno, sin tener en cuenta que en la época en que escribe el rey aragonés se utilizaba como sinónimo de disimulo, sutileza, sin que se note. De modo que lo que le recomendaba al conde de Lerín era que a la hora de tratar de recuperar sus tierras actuara no con violencia sino mediante el acuerdo (*trato*) o actuando con disimulo, sutileza, sin que se notara (*furto*). (Véase Jaime DEL BURGO y Jaime Ignacio DEL BURGO: *Historia de Navarra. Desde la prehistoria hasta su integración en la Monarquía española (s. XVI)*, Pamplona, 2012, p. 623-234.) Tampoco es cierto que Carlos I y Felipe II hubieran instado a sus sucesores a "que volvieran" Navarra a sus "legítimos reyes". El emperador Carlos, en sus últimas voluntades, encomendó a su hijo que examinara el tema navarro y determinara si la posesión del reino navarro era legítima. Felipe II nada hizo al respecto y transmitió idéntica preocupación a Felipe III, que fue resuelta en la junta testamentaria que tuvo lugar el 23 de noviembre de 1598. El informe de la junta, proponía "que se quemen los papeles sueltos de sus majestades o pónganse donde no parezcan, y si quedasen en pie, se ponga al margen de ellos que, habiendo hecho mirar vuestra majestad por personas graves de ciencia y conciencia este caso, pareció que no había ahora ni en ningún tiempo para qué hacer escrúpulo de lo que contienen". Así lo sancionó el rey. Conviene tener en cuenta que la devolución de la corona de Navarra al legítimo sucesor de los reyes destronados, Enrique IV de Francia, hubiera supuesto un gravísimo riesgo para la seguridad e integridad de la monarquía española. (Véase Jaime DEL BURGO: *Historia General de Navarra*, ob. cit., vol. II, p. 667-668.)

produce en 1839 tras el 'abrazo de Vergara'; Isabel II confirma los fueros de las provincias vascongadas y Navarra 'sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía'. Esta es la frase que se introduce, a cuyo pesar Guipúzcoa, Vizcaya y Alava siguen sin hacer caso del llamamiento del Gobierno para personarse en Madrid y tratar conjuntamente de acomodar ese sistema vigente en los territorios dichos a este requisito que considera indispensable para el nuevo concepto de Estado…". Distinto es el caso de Navarra que en 1841 "acude al diálogo, empujada en gran parte por sus propias necesidades internas[201] y se produce la llamada Ley Paccionada, porque Navarra sustenta en aquel momento, y sustentará siempre que el acuerdo en el que voluntariamente se produce con las, diríamos, coacciones propias del caso, es un acuerdo, a pesar de que, precisamente a los Comisionados navarros, fue Cánovas el que les profirió aquellas tremendas frases de que la Ley Paccionada no es tal; de que es una ley ordinaria como cualquier otra y cualquier Ley de las Cortes podrá abolirla. Y terminó su alegato recordando la tristemente célebre frase del político conservador: "cuando la fuerza causa estado la fuerza es el derecho". Así dio comienzo a la "crisis foral", que se agravará cuando después de la última guerra carlista se produce en 1876 la Ley abolitoria de los fueros alaveses, guipuzcoanos y vizcaínos, fracasando a partir de entonces todos los intentos de reparación de los derechos históricos durante el régimen de la Restauración y la II República. En el fracaso de las reivindicaciones forales está el origen de la formación política fundada por Sabino Arana:

> La incidencia del nacionalismo vasco fue precisamente ante el muro que encontraba la restauración foral frente al centralismo, frente a los nuevos conceptos del Estado; el escape a través del principio de las nacionalidades hasta llegar a afirmaciones de estatalidad propia y posturas secesionistas. Pero es evidente que aún en la aparición y formulación de ese nacionalismo, aún en sus períodos más virulentos, en la misma persona de Sabino Arana late siempre la profunda frustración, la impotencia frente a un sistema político, a unas instituciones, a unos niveles de poder perdido y arrebatados unilateral y violentamente y cuya recuperación se desea y se reclama constantemente.

Sólo al final de su discurso, Arzallus se refirió a su enmienda, no para defender su contenido sino para destacar su oportunidad:

> No voy a seguir (tal vez en otro momento del camino de la Constitución tenga ocasión de hacerlo más ampliamente), en digresiones históricas. Simplemente quisiera decir que en esta ocasión constitucional (…) nos ha parecido

201 Se refería quizás al hecho de que al término de la primera guerra carlista la Hacienda del reino de Navarra se encontraba totalmente arruinada, lo que obligó a la Diputación a buscar una salida política que le permitiera hacer frente a la amortización de la deuda pública.

no sólo oportuno, sino absolutamente necesario el plantear aquí este tema tan profundamente sentido por amplias capas del país.

Los que tenemos empeño en que efectivamente lleguemos a una concordia, a una satisfactoria integración, dejando otras líneas mucho más expuestas y discutibles, hemos creído absolutamente necesario plantear en estas Constituyentes el tema de la restauración foral. Con esto queremos ser fieles a una constante histórica, porque como vascos, al menos nosotros –cada cual tiene su filosofía, sus puntos de vista perfectamente respetables–, nos pesaría sobre la conciencia el no hacer en este momento este planteamiento. A través de esta restauración foral pensamos en nuestra propia identidad política, en nuestro modo de entender la inserción de los territorios forales en el conjunto del Estado.

Somos perfectamente conscientes de que la idea de pacto produce en muchos algo así como si aquí viniésemos a discutir de tú a tú con el Estado un determinado territorio. Y, sin embargo, no es así. Es simplemente la afirmación de que el Estado, el Reino, se formó de una manera determinada. Esa manera determinada que realmente daba satisfacción por lo menos a esos ámbitos del país que se vieron distorsionados unilateralmente, esa manera de integración ha de ser reproducida para que, efectivamente, el Estado y otra vez el Reino, puesto que estamos en una Monarquía, a través de una fórmula de siglos, pueda encontrar un acomodo, una integración consensuada y pacífica.

Además nos fuerza a ello también la coyuntura, el momento. Es evidente, y está en la mente de todos, la situación desagradable, por no decir trágica, que se vive en el País Vasco, que no sólo afecta a nuestra vida como vascos, sino a todo el mismo ser del Estado. En ese sentido, quisiéramos en este momento encontrar un entronque de esta plurinacionalidad que al fin y al cabo se abarca en la unidad del Estado en el artículo 2ª, con estos derechos históricos que son para nosotros absolutamente imprescindibles e irrenunciables.

Este es el espíritu de nuestra enmienda. Yo no puedo llamarme a engaño y pienso que esta enmienda no va a prosperar, lo cual lamentaré profundamente. Yo quisiera que el futuro no nos demostrara que con este rechazo tal vez hemos perdido en esta ocasión constitucional un gran momento para arreglar un problema que no es de hoy, un problema que tal vez tampoco hoy ha vivido sus puntos más virulentos, y que efectivamente su solución nos ayudaría a esta consolidación de la democracia, a esta formación solidaria de un Estado que, por supuesto, es uno, y que todos aceptamos y estamos colaborando precisamente en esta tarea[202].

202 CONSTITUCION ESPAÑOLA, ob. cit, p. 1758-1761.)

En esta última parte del discurso del diputado Arzallus hay algunos aspectos que merece la pena comentar. El PNV no planteaba ninguna reivindicación de índole nacionalista. En ningún momento pronunció la palabra Euzkadi, ni abogó por la recuperación del Estatuto de 1936, sino que se limitó a plantear "la restauración foral". Por otra parte, negó que en virtud de dicha restauración los territorios forales pretendieran hablar de "tú a tú" con el Estado, sino que se trataba de la búsqueda de "una integración consensuada y pacífica". Por último, Arzallus no pone en cuestión la unidad del Estado.

Sin duda, el discurso de Arzallus habría satisfecho íntimamente a Miguel Herrero de Miñón, al tiempo que habría lamentado la intransigencia de UCD con la enmienda vasca al no comprender que no había en ella ninguna concesión al separatismo. Ha de recordarse que el artículo 2 del proyecto de Constitución[203] había sido votado favorablemente por el diputado nacionalista.

Sin embargo, años más tarde el presidente del Eusko Buru Batzar del Partido Nacionalista Vasco, reveló que todo había sido una auténtica farsa pues la enmienda 689, cuyo final adverso era previsible, no tenía otro objeto que servir de coartada para no votar a favor de la Constitución, confirmando así las reiteradas advertencias de los parlamentarios de la UCD navarra sobre las verdaderas intenciones separatistas de los nacionalistas[204].

---

203 El texto aprobado decía así: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas". Esta redacción, que permaneció inalterada en el trámite parlamentario del Congreso y del Senado, recibió en la Comisión de Asuntos Constitucionales 30 votos a favor, entre ellos el de Javier Arzallus, dos votos en contra (Antonio Carro y Pedro de Mendizábal, de Alianza Popular) y dos abstenciones (Francisco Letamendía, de Euskadiko Esquerra y Emilio Gastón, del Partido Socialista de Aragón). (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, ob. cit. t. p. 862.)

204 "La explicación, a posteriori, [sobre el propósito que animaba a los nacionalistas] –refiere Virginia Tamayo-, ha sido dada por el propio Xabier ARZALLUZ, autor material, junto con Miguel de UNZUETA, de la fórmula fuerista, en una conferencia pronunciada, el 28 de septiembre de 1984, en el Batxoki de Beasáin (Guipúzcoa) en cuya intervención, entre otras cosas, dijo lo siguiente: '*No estábamos pensando en los Fueros, sino que esclarecimos la estrategia de cómo no tener que decir sí a la Constitución, porque así creíamos que echábamos encima de ellos la carga de la prueba*'. (La cita está tomada de la transcripción mecanográfica de la grabación magnetofónica de la conferencia; inédita, fondo documental privado). La tesis nos había sido confirmada, días antes, por el propio autor en una entrevista que sostuvimos, el 2 de noviembre de 1984, en su domicilio particular en Bilbao, y fue corroborada después por el Senador ZABALA en otra entrevista mantenida en San Sebastián, el 5 de noviembre de 1984: 'Es verdad la versión de Xabier ARZALLUZ. Si no optamos por la vía de la autodeterminación fue porque sabíamos que no iba a prosperar, ya que nos parecía muy fuerte en aquellos momentos". (Virginia TAMALLO SALABERRIA:

Al término de la intervención de Javier Arzallus, el presidente de la Comisión, Emilio Attard, enlazando con sus últimas palabras dijo: "Creo que el espíritu de la enmienda va a prosperar. Creo que no hay palabra en contra, porque los siete restantes Grupos Parlamentarios han suscrito de consuno una enmienda que, por modo extraordinario, y yo rogaría que con brevedad, pero todos y cada uno de ellos, defendieran ante el Grupo Parlamentario Vasco, ante Euskadi y ante España entera".

La enmienda –con la redacción que anteriormente expusimos– había sido suscrita por UCD, Grupo Socialista del Congreso, Socialistas de Catalunya, Grupo Comunista, Grupo de Alianza Popular, Grupo Minoría Catalana y Grupo Mixto. En defensa de la enmienda hicieron uso de la palabra el centrista Echevarría Gangoiti, el socialista vasco Benegas (PSOE), el comunista Solé Tura, el socialista catalán (PSC) Andreu Abello, el aliancista Fraga Iribarne, el catalanista Alavedra Moner y el socialista aragonés (PSA) Gastón Sanz, este último del Grupo Mixto.

Ningún diputado solicitó la palabra en un turno en contra, por lo que el presidente sometió a votaciónen primer lugar la enmienda defendida por Javier Arzallus, que fue rechazada por 32 votos en contra y dos a favor, con dos abstenciones. A continuación se votó la enmienda "in voce" suscrita por los restantes siete grupos parlamentarios, que resultó aprobada por unanimidad con 36 votos. Javier Arzallus votó a favor[205].

Seguidamente el presidente concedió un turno de explicación de voto. El primero en hacer uso de la palabra en nombre de UCD fue el diputado navarro Ignacio Asträin, cuyas palabras reproducimos:

> Me cabe el honor de representar a Unión de Centro Democrático para explicar el voto de mi Partido en relación con la enmienda "in voce" que acaba de ser aprobada por la Comisión Constitucional.
>
> Para Navarra y para el País vasco, así como para toda la nación, hoy es un día histórico, pues por primera vez una Constitución española va a amparar y respetar los derechos de los territorios forales.
>
> ¡Cuántos sufrimientos, cuántas frustraciones, cuántos sacrificios innecesarios se hubieran evitado si este amparo y respeto, expresado en términos inequívocos y rotundos, hubiera tenido su formulación en épocas

ob. cit., p. 522-523.)

205 CONSTITUCION ESPAÑOLA: ob. cit., t. II, p. 1769.

pasadas!

La enmienda que acabamos de aprobar restablece la auténtica esencia de la unidad política y moral de España, contra la que han atentado durante demasiados siglos el absolutismo monárquico y el centralismo decimonónico acrecentado en el régimen autoritario de los últimos años de nuestra historia contemporánea.

"Ningún derecho histórico quedará sin adecuado reconocimiento". Estas palabras de Su Majestad el Rey en el discurso de apertura de estas Cortes tienen hoy plena confirmación.

La enmienda aprobada asegura el derecho de Navarra a mantener su régimen de autonomía foral, régimen que va a poder desarrollarse en el futuro sin temor a nuevos ataques centralistas, con la tranquilidad que proporciona el saberse amparado y respetado por el nuevo Estado democrático de Derecho. La libertad colectiva de Navarra, este derecho a regirse por sí misma en todo aquello que no sea inherente a la unidad constitucional de la nación española, está asegurado. La tenacidad del pueblo navarro, su alerta permanente y constante en defensa de lo que constituye su gran patrimonio histórico-jurídico y el buen sentido, en último término, de los representantes de la comunidad española, han hecho el gran milagro de la pervivencia de nuestra foralidad. Pero, a partir de ahora, será la Constitución la que, como expresión suprema de la soberanía del pueblo español, amparará y respetará nuestros derechos históricos frente a cualquier atentado que puedan sufrir.

Como navarro, hoy me siento doblemente satisfecho, porque este precepto de la Constitución va a permitir el normal desenvolvimiento del régimen de Alava y el restablecimiento, mediante su actualización general en el marco de los Estatutos de Autonomía, de los regímenes forales de Guipúzcoa y Vizcaya. La gran injusticia que se inició en 1876 y culminó con el despojo de 1937, concluye hoy. Los navarros, que nos sentimos plenamente solidarios con las aspiraciones del pueblo vascongado, no podemos menos que congratularnos con este precepto constitucional, que ha de tener una influencia decisiva en la pacificación definitiva de unos territorios sin los que se produciría una mutilación esencial de España, como Patria común de todos los españoles.

La gran virtud de este precepto constitucional es que, en el marco de un tratamiento único, ha sabido distinguir la diversidad de los territorios forales, ya que los Fueros, por su propia esencia, son distintos en su origen, en sus instituciones, en su naturaleza jurídica y en su actual situación legal.

> Unión de Centro Democrático se comprometió ante el electorado aquel 15 de junio a propiciar en la Constitución el reconocimiento del derecho a la autonomía de los distintos pueblos que integran España. La presentación de esta enmienda, conjuntamente con el Grupo Socialista del Congreso, Socialistas de Cataluña, Comunista, Minoría Catalana, Alianza Popular y el Grupo Mixto, constituye una prueba palpable de la fidelidad con que UCD cumple sus compromisos, buscando, además, el consenso de las demás fuerzas políticas, sin el que la Constitución carecería de visibilidad como marco para la acción política de todos los españoles. Es importante la unanimidad que hoy se ha producido en esta Cámara al votar esta enmienda.
>
> Hay quien siente el temor de que las autonomías puedan significar una ruptura de la unidad de España y de la fortaleza del Estado. Yo afirmo todo lo contrario. En nuestro caso, los Fueros son una manera española de entender la libertad de los pueblos. Ahí está el ejemplo de Navarra que es una experiencia real de cómo puede armonizarse el amor a lo que constituye el patrimonio institucional y cultural de un pueblo con la solidaridad y plena integración con los objetivos comunes de la gran nación española. Autonomía y unidad no son más que las dos caras de la misma moneda.
>
> Estamos construyendo un nuevo Estado de convivencia en libertad y la justicia, en el que tengan cabida todas las aspiraciones y en el que se superen, de una vez por toda, las frustraciones. La Comisión constitucional ha dado hoy un paso de vital importancia. Por eso, como españoles, y en particular como vascos y navarros, podemos sentirnos satisfechos de haber sabido cumplir con nuestro deber político[206].

Obsérvese cómo Asráin, en nombre del Grupo Parlamentario de UCD, dejó constancia de la interpretación auténtica del legislador constituyente, al señalar que la disposición adicional sólo exigía la "actualización general" del régimen foral a los territorios forales vascongados.

También Javier Arzallus intervino para explicar que su voto favorable no suponía renuncia a defender su enmienda originaria:

> Nosotros no podemos oponernos a nada que sea o parezca progresar en la línea del respeto de los derechos históricos que hemos defendido, aunque con otra fórmula.
>
> Pero el tema del respeto a los derechos históricos y a la restauración foral, tal y como lo he enunciado (y no ha sido una formulación de mi cosecha,

206 CONSTITUCION ESPAÑOLA: ob. cit. t. II, p. 1170-1171.

sino algo profundamente avalado por toda una trayectoria de tratadistas y de vidas entregadas a hacerlo realidad), es demasiado serio para que nosotros podamos asumir, sin ninguna matización, el sentido de nuestro sí a esa enmienda.

(…)

Nosotros estamos solamente legitimados en este momento para exponer algo que creemos sumamente importante y en los términos mínimos que creemos es factible. No basta con reconocer y amparar derechos históricos si de verdad en su plasmación en el estatuto o en el régimen autonómico que sea no tiene cabida eso que llamamos derechos históricos, tal como fueron en su esencia y en su práctica.

Entiendo, por tanto, que en esa enmienda se reconocen unos derechos históricos que después no se cumplimentan cabalmente o, por lo menos, no dejan el marco suficiente para que, por el procedimiento consagrado por la Historia, sea efectivamente voluntaria, consentida y plena su actualización[207].

Prosigue la farsa nacionalista

Tras la aprobación en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la disposición adicional el Partido Nacionalista Vasco mantuvo las espadas en alto en defensa de su inusitado fervor foralista, que ya vimos era una farsa según confe-

207 CONSTITUCION ESPAÑOLA: ob. cit. t. II, p. 1173. En su explicación de voto, Arzallus respondió al portavoz de Alianza Popular, Manuel Fraga Iribarne: “Me han dolido las palabras del señor Fraga y tengo que decir que no admito tanta insistencia en que las autonomías puedan ser disgregación del Estado. La disgregación o la amenaza de disgregación empezó justamente en el momento en que se pisotearon las vidas autónomas de siglos. (…) Somos nosotros los que precisamente tenemos las manos limpias, porque nunca hemos acudido a las armas más que cuando legítimamente hemos tenido que defendernos, precisamente guardando lealtad que juramos. Yo quisiera que nunca más se volvieran a repetir aquellas palabras de Cánovas de que ‘cuando la fuerza causa estado, la fuerza es el derecho’. Este es el mal y no vale decir que la Historia tiene su camino y la Historia es como es “. La réplica de Fraga fue contundente: “… puesto que a palabras generosas se ha contestado con el uso de palabras que efectivamente no se corresponde a la verdad, tengo que decir: primero, que nunca he tomado las armas contra nadie; segundo, que no creemos fueran totalitarios los liberales bilbaínos del siglo pasado, y tercero, que hay formas de totalitarismo aldeano e inconsecuente que son las más peligrosas, más racistas y peores de todas”. Este rifirrafe Fraga-Arzallus empañó la serenidad que había presidido el debate.

sión del propio Javier Arzallus[208]. El presidente del PNV, Carlos Garaicoechea, publicó en el diario *El País* un artículo en el que rechazaba el texto aprobado por la Comisión[209].

Navarra no fue ajena a la polémica. La Diputación Foral se reunió el 1 de julio con el Consejo Parlamentario de Navarra. En ella los centristas reiteraron su postura favorable al texto aprobado, destacando que el segundo párrafo no era de aplicación a Navarra. El 5 de julio, la Diputación remite a los parlamentarios navarros una serie de propuestas alternativas, tendentes a perfeccionar la redacción de la disposición adicional. Finalmente, el 12 de julio, el Consejo Foral aprueba un texto único, con el apoyo del consejero Carlos Garaicoechea, del siguiente tenor literal:

> La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, cuya reintegración y actualización se harán de acuerdo con las instituciones representativas de dichos territorios.

Mientras tanto, en Madrid se barajaban nuevas fórmulas para la búsqueda del consenso con los nacionalistas. Representantes de UCD, PSOE y PNV se reúnen el 14 de julio en el despacho de Blas Camacho, secretario del Grupo Parlamentario de UCD, y allí se redacta una nueva fórmula:

> La Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales cuya actualización reintegradora se realizará, para incorporarlos al ordenamiento jurídico, por acuerdo entre sus Instituciones representativas y el Gobierno. A este efecto se derogan las leyes de 25-X-1839, 21-VII-1876

208 Véase la nota 204.

209 "…tras ver rechazadas una por una nuestras enmiendas, con el disgusto de no ver reinstaurados, por aplicación de una pura amnistía, los regímenes especiales de Vizcaya y Guipúzcoa, suprimidos por Franco y previstos en el régimen preautonómico, con el descorazonamiento que éstos y otros aspectos parecidos nos producen, hemos visto rechazados nuestros últimos, y a nuestro entender, discretos planteamientos forales, y a cambio se nos ofrece como panacea universal un reconocimiento retórico de los derechos históricos forales, añadiendo que deberán ajustarse a lo que establece la Constitución, es decir, a la lista de competencias que para cualquier territorio autónomo permitirá el famoso artículo 141. [Dicho artículo –el actual 148 de la Constitución– establecía la lista de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas.] ¡Para este viaje, no necesitábamos alforjas, y podíamos haber dejado en paz los derechos forales, pues sin invocarlos, ya teníamos el artículo 141!". (*El País*, 2 de julio de 1978.) Nunca sabremos qué hubiera ocurrido si Garaicoechea hubiera resultado elegido diputado por Navarra en 1977. Esto le obligó a participar en las negociaciones parlamentarias con el mando a distancia, lo que era una situación incómoda y además le impedía conocer de primera mano los argumentos de sus interlocutores y formular propuestas sobre la marcha.

y demás disposiciones abolitorias.

El Estatuto de Autonomía así elaborado será sometido al voto de ratificación de las Cortes Generales y a ulterior referéndum en los territorios afectados y en caso de ser aprobado, será promulgado como Ley.

Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento.

Los centristas navarros hicieron llegar al vicepresidente Abril Martorell su disconformidad con este texto, por cuanto la reintegración foral habría de hacerse en un Estatuto de autonomía conjunto para los cuatro territorios forales, manifiestan su malestar por la posibilidad de un acuerdo con el PNV sin su participación y advierten que la derogación de la Ley de 1839 no podía llevarse a cabo de manera unilateral respecto a Navarra[210].

El 17 de julio, en el despacho de José Pedro Pérez Llorca, se reúnen los representantes del PNV –los diputados Javier Arzallus, Pedro Sodupe y José Angel Cuerda, más los senadores Juan María Vidarte y Michel Unzueta–, que trasladan a los representantes de UCD, Miguel Herrero de Miñón, Gabriel Cisneros y Jesús Viana, y del PSOE, Gregorio Peces Barba y José María Benegas, la aceptación del Euskadi Buru Batzar del texto redactado el día 14. Además, los nacionalistas estaban dispuestos a suscribir un compromiso de aceptación del texto íntegro de la Constitución, mediante una carta firmada por Juan Ajuriaguerra, dirigida al presidente del Congreso de los Diputados, que quedaría reservada hasta después de la aprobación por el pleno del Congreso del texto acordado.

Pero el vicepresidente Abril se incorpora a las negociaciones y exige el reconocimiento expreso por parte del PNV de su "plena aceptación de la unidad de España y la existencia de una única soberanía". En vista de ello, los representantes vascos abandonan la reunión y rompen las conversaciones con el Gobierno. Esa es la versión de los representantes nacionalistas. Herrero de Miñón afirma que la postura de Abril obedeció a que "el Gobierno no endosaba lo acordado cuarenta y ocho horas antes", pero no explica el porqué de este cambio de postura[211]. Se especuló con la posibilidad de que la cúpula militar hubiera expresado al presidente Suárez su oposición al tratamiento dado al tema vasco en la Constitución. Arzallus

210 Sobre la actuación de los diputados y senadores navarros de UCD en este proceso negociador con el PNV véase el epígrafe siguiente.

211 Miguel HERRERO DE MIÑON: Ob. cit., p. 167-168. Miguel Herrero de Miñón refiere que el vicepresidente Abril le desautorizó públicamente calificándolo de "blando" a la hora de pactar, a la vez que afirmaba "gobernar es ceder".

atribuyó la ruptura a la cerrazón del propio Gobierno a causa de las divisiones que el pacto con el PNV suscitaba en el seno de UCD[212]. En nuestra opinión, el presidente Suárez no era proclive a aceptar ningún órdago del Ejército, que de haberse producido habría tenido como primer destinatario al rey Don Juan Carlos. La causa de la vuelta atrás estuvo en la creciente desconfianza hacia el Partido Nacionalista Vasco. De las intervenciones de Arzallus podía deducirse el propósito de situar a los territorios forales fuera del marco de la Constitución. Salvo Herrero de Miñón, que creía sin reserva en la buena fe de los nacionalistas, los demás dirigentes de la UCD tuvieron la impresión de haberse introducido en un terreno de arenas movedizas. El historicismo nacionalista divergía del fuerismo tradicional, de modo que cuando unos y otros defendían la reintegración foral no decían lo mismo. Además, si bien se aceptaba el carácter paccionado del régimen foral navarro –que no ponía en cuestión la unidad constitucional–, no había los mismos argumentos jurídicos para sostener que la reintegración foral vascongada debía sujetarse a los mismos parámetros de bilateralidad salvo que hubiera un pronunciamiento claro de sujeción al marco de la Constitución, que no significaba aplicación pura y simple de todos sus preceptos en materia autonómica.

A pesar de todo el PNV no se daba por vencido. En el pleno del Congreso del

212 "¿Qué pasó? Se habló del Ejército. Yo creo que al Ejército lo utilizan como al lobo de la fábula: para dar miedo. Yo creo que los mandos militares deben actuar a partir de determinada información que se les dé, y opino que lo que nosotros proponíamos era absolutamente sensato. Por ello no creo que la oposición haya venido del Ejército. Para mí es significativo –y hasta cierto punto lógico– que en UCD se produjeran divisiones y diversidad de puntos de vista con respecto al tema autonómico. Cuando sectores de UCD se percataron de las fórmulas que manejaban tuvieron una interpretación desconfiada de estos textos y de nuestras intenciones; desconfianza que por nuestra parte es y fue total". Los rumores se alimentaron por el hecho de que el 18 de julio de 1978 se reunió en la Moncloa la Junta de Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos. El diario *El País*, al día siguiente, informaba de que fuentes gubernamentales habían negado que en la reunión se hubieran abordado asuntos de naturaleza política y, en concreto, el planteamiento del Grupo Vasco en la Constitución. A pesar del desmentido, el periódico aventuraba que los responsables de la cadena de mando militar "pudieron hacer replantearse al Presidente Suárez la postura de su Gobierno en dichas negociaciones. Al parecer los militares manejando exclusivamente argumentos relacionados con la defensa integral del territorio y con los fines que la propia Constitución encomienda a las Fuerzas Armadas pusieron de manifiesto la imposibilidad constitucional de acceder a determinados planteamientos del Grupo Vasco". Los rumores afectaban también al rey, a quien Suárez habría consultado sobre la cuestión vasca, y que había mantenido reuniones con destacados miembros del generalato. También el diario *El Imparcial* se hizo eco de los que circulaban sobre la reunión de la Junta de Jefes de Estado Mayor: "Unos dicen que en ella se habló del tema vasco y que hubo un ultimátum militar. Otros que, al contrario, Suárez dio información a los Jefes del Ejército y que todos salieron tan contestos. Los más señalaron que Suárez quería conocer 'in vivo' el pensamiento de los Ejércitos y que se produjo alguna tensión, pero pequeña". (Virginia TAMAYO SALABERRIA: ob. cit., p. 546-547.)

día 20 de julio de 1978, Javier Arzallus presenta una enmienda al artículo 144, 2 del proyecto de Constitución, que decía así:

> El Estado podrá delegar en las Comunidades Autónomas mediante ley orgánica y previa solicitud de las mismas, la ejecución de funciones de titularidad estatal. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

La enmienda "in voce" nacionalista decía así:

> El Estado podrá *transferir* o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica *facultades correspondientes a materia de titularidad estatal,* que por su propia naturaleza, sean susceptibles de transferencia o delegación.

Esta enmienda, en conexión con la disposición adicional, tenía por objeto permitir que la restauración foral pudiera desbordar los límites de los artículos 148 y 149 (numeración actual) de la Constitución, puesto que se preveía no sólo la delegación sino la "transferencia" de facultades correspondientes a materia de titularidad estatal, que por su naturaleza fueran susceptibles de transferencia o delegación.

A las siete de la tarde del día 20 de julio, UCD entrega al portavoz nacionalista un documento "en el ánimo de hacer un último intento para conseguir la aproximación a la Constitución", a cuyo efecto formula tres "propuestas definitivas". Como cuestión previa, el PNV debía firmar o asumir las siguientes "exigencias":

> 1ª. Aceptación clara e inequívoca de la unidad de España, lo que suponía que el PNV debería votar favorablemente al artículo 2 de la Constitución.
>
> 2ª. En materia de autodeterminación, el PNV votaría en contra de la enmienda de Euskadiko Eskerra (Letamendía) sobre el derecho a la autodeterminación.
>
> 3ª. En la cuestión de derechos históricos la actualización se haría "conforme a los términos de la Constitución.

El documento de UCD expresaba seguidamente las "propuestas definitivas" siguientes:

> 1ª. Artículo 144,2 (actual 150,2): aceptación de la enmienda relativa a que determinadas competencias exclusivas del Estado fueran transferibles a las Comunidades Autónomas.
>
> 2ª. Disposición adicional primera: mantenimiento del texto aprobado "por unanimidad en la Comisión Constitucional del Congreso" y, en su caso, aceptación de que la elaboración del Estatuto actualizador de los derechos históricos se iniciase "previo acuerdo entre el Gobierno y las instituciones representativas de los territorios forales.
>
> 3ª. Derogación de las Leyes abolitorias: la de 25 de octubre de 1839, únicamente en lo que afectara a Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, pero no a Navarra, y de la de 21 de julio de 1876.[213]

El debate de la enmienda "in voce" se pospone para la sesión del día siguiente, 21 de julio. Al inicio de la sesión, se produce una gran conmoción en el Congreso, al conocerse que a las 8,30 de la mañana, ETA había asesinado al general de brigada del Arma de Artillería Juan Sánchez Ramos-Izquierdo y a su ayudante, teniente coronel José Antonio Pérez Rodríguez.

En la defensa de su enmienda, que contaba con el respaldo del PSOE, de la Minoría Catalana y del grupo parlamentario Socialistas de Cataluña, Javier Arzallus dijo que la "génesis de esta enmienda está íntimamente ligada a nuestro planteamiento de la restauración foral, del reconocimiento de los derechos históricos suprimidos por las leyes abolitorias". Alegó que con la disposición adicional el PNV en ningún momento había pretendido desbordar el marco constitucional. Si recelaban de la expresión "en el marco de la Constitución" era porque temían que se reprodujera lo ocurrido en 1839, cuando la confirmación de los fueros quedó limitada por la "unidad constitucional". Por último, expresó su esperanza de que se aceptara el compromiso pactado el día anterior. Por su parte, si se aprobaba la enmienda "in voce" los nacionalistas cumplirían "todo lo que en el marco de esta negociación prometimos".

El portavoz de UCD, José Pedro Pérez Llorca anunció el voto favorable de su grupo a la enmienda "in voce". Pero su interpretación no era congruente con lo expuesto por Arzallus, pues además de que la transferencia se refería a la prestación de "determinados servicios administrativos de carácter menor" mediante una "mera técnica de descentralización", quedaba bien claro que se establecía "la cautela de que sólo serán delegables o transferibles las funciones que por su

213 Virginia TAMAYO SALABERRIA: ob. cit., p. 555.

propia naturaleza sean susceptibles de utilización de dicha técnica. Y es evidente que, en su totalidad, las funciones exclusivas del Estado no son susceptibles de transferencia ni de delegación".

Sometida a votación la enmienda resultó aprobada por 270 votos a favor, tres en contra y 14 abstenciones[214].

Cuando le llegó el turno a la disposición adicional primera[215], Javier Arzallus defendió una enmienda "in voce" del siguiente tenor literal:

> La Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización reintegradora se realizará, *donde sea necesaria,* para incorporarlos al ordenamiento jurídico, por acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno, y a este efecto se derogan las leyes de 25 de octubre de 1839, 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolitorias.

El Estatuto de autonomía así elaborado, *norma institucional básica en los términos establecidos en el artículo 140* (actual artículo 147), será sometido a voto de ratificación de las Cortes Generales y a ulterior referéndum en los territorios afectados, y, en caso de ser aprobado, será promulgado como ley.

Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento.

El contenido de la enmienda era similar al texto pactado el 20 de julio, con adición de los párrafos subrayados. La expresión "donde sea necesaria" sustituía

214 CONSTITUCION ESPAÑOLA: ob. cit., t. II, p. 2512-2522. La aprobación de esta enmienda, que se inserta en el número 2 del artículo 150 de la Constitución produciría andando el tiempo una gran dislocación del Estado de las Autonomías, al permitir a los nacionalistas alimentar la idea de que la gran mayoría de las competencias que la Constitución reserva al Estado de forma exclusiva, sin prever que puedan ser compartidas con las Comunidades Autónomas, pueden ser transferidas a éstas siempre que por su naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación, concepto absolutamente indeterminado cuya interpretación queda al arbitrio de las mayorías parlamentarias. (Desde 1986 el autor ha venido abogando por el cierre competencial del Estado autonómico bien mediante la supresión del artículo 150,2 o mediante la formalización de una gran convención constitucional en tal sentido. (Véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *La reforma de la Constitución. ¿Imparable o irresponsable?*, Pamplona, 2004.)

215 Minutos antes se había rechazado por 268 votos en contra (entre ellos los de los diputados del PNV), cinco a favor, y 11 abstenciones, la enmienda presentada por Euskadiko Eskerra sobre reconocimiento del derecho de autodeterminación. (*Ibídem*, t. II, p. 2527-2531,)

a la de "en su caso", que figuraba en la disposición aprobada en Comisión, que venía a ser lo mismo y se refería a Navarra.

Arzallus recordó que el espíritu foral había permanecido vivo en el pueblo vasco, renunciando a formular un "vehemente discurso" sobre los orígenes de los derechos forales vascos, aunque sí dibujó un cuadro idílico de la foralidad:

> El Fuero es una gran tradición democrática, con unas libertades democráticas que no nacieron precisamente en Inglaterra, porque, mucho antes que 'habeas corpus', los Fueros vascos no solamente no permitían la aprehensión del sospechoso por la autoridad, sino que prohibían incluso la acusación, salvo que fuera encontrado en plena comisión del delito, y solamente se podía acusar el hecho criminoso, teniendo treinta días para acudir, sin nombre concreto, al Arbol de Guernica, para, bajo él, dar cuenta y razón de sus actos.
>
> El Fuero no es solamente una institución medieval; es una carta de libertad, una carta de libertad como no hay otra en Europa; y los mismos vascos, hijos de fueristas –y aquí estoy contemplando a un Ministro, hijo de un gran fuerista, a quien nadie puede poner tacha de antiespañol y que murió alevosamente[216]-, fueron hombres que defendieron su Fuero más que su propia vida y con su propia vida.

Recordó, por último, el acuerdo asumido el día anterior, que los nacionalistas habían cumplido estrictamente hasta ese momento, y pidió "a las otras partes del compromiso que estén a la altura de la situación y que, por encima de cualquier otra consideración, cumplan el compromiso que entendemos contraído y cerrado y voten a favor de nuestra enmienda".

La réplica le correspondió al ponente constitucional de UCD, Gabriel Cisneros, que defendió el texto de la disposición adicional aprobado por la Comisión constitucional:

> La manifestación de amparo y respeto que la disposición adicional recoge responde, como decía, a aquella voluntad de enraizar el derecho a la autonomía en instituciones de la más vigorosa encarnadura histórica y social. No tiene un alcance meramente simbólico y retórico, pero, en todo caso, la habilitación de tales derechos históricos habrá de producirse en el marco

216 Se refería al ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja Aguirre. En la Revolución socialista de 1934, su padre Marcelino Oreja Elósegui, diputado carlista, fue asesinado el 5 de octubre en Mondragón por miembros de la UGT.

> constitucional, porque no en vano esta Constitución es expresión de la voluntad soberana de esta Cámara, y no puede sentirse vinculada por manifestaciones de soberanía exteriores a ella. De ahí, señor Arzallus, que votemos la disposición adicional del dictamen y no podamos prestar el concurso de nuestro voto a su enmienda, porque pese a su brillante intervención siguen sin poder alcanzársenos las razones por las cuales esa referencia a la Constitución deba producirse en virtud de un mecanismo de remisión a un artículo concreto o a parte de él, lo que inevitablemente podría prestar fundamento a una interpretación limitativa.

Anunció su apoyo a una enmienda "in voce" a la disposición derogatoria para derogar las leyes abolitorias y justificó la marcha atrás en las conversaciones con el PNV, porque "no hubiera sido bueno alcanzar un compromiso meramente apócrifo, un compromiso sobre las palabras, cuando en el ánimo de unos u otros podría darse cabida a la creencia de que ambos atribuimos a las palabras alcances y significaciones contrapuestas". Así concluyó su discurso:

> No debo concluir sin formular una reflexión final sobre el alcance que esperamos y confiamos se otorgue a una disposición limitada. Como he dicho, nuestra posición ante la enmienda del Partido Nacionalista Vasco hubiera podido ser otra de no asistirnos la firme convicción de que la disposición adicional del dictamen puede servir para cumplir las finalidades cuya consecución a todos compromete. La historia de los pueblos no se escribe a golpes de Constitución, aunque las Constituciones puedan ser un jalón especialmente trascendentes de ella; se escriben a golpes de la libre aventura diaria, del esfuerzo humano y estamos persuadidos y quisiéramos ver compartida (concedida esta persuasión) que el juego articulado del título VIII y de la disposición adicional que, en definitiva, la Constitución a la que quizá esta tarde consigamos dar término, es lo suficientemente anchurosa para permitir que el País Vasco conquiste bajo ella su foralidad, su vieja y renovada identidad y alcance, sobre todo en la calle y en las conciencias, la paz, y desde esa persuasión, desde el recuerdo con el que comenzaba, no ocioso de que va a ser ésta la primera Constitución de la historia española que haga esa referencia al pueblo vasco, expresamos la confianza de ver compartidos o, al menos, cuidadosamente delimitados y aquietados, los alcances de nuestra discrepancia.

La enmienda nacionalista fue rechazada por 115 votos a favor frente a 153 en contra, con un voto nulo. Seguidamente, se sometió a votación la disposición adicional en los términos fijados en el dictamen de la Comisión. Resultó aprobada por 256 votos a favor, 12 en contra y una abstención[217].

217 Obsérvese que los votos emitidos fueron 269. Eso significa que faltaban 81 diputados.

Conocido el resultado, el Gobierno se sintió obligado a dar una explicación a la Cámara sobre el fracaso de las negociaciones con el PNV. Tomó la palabra el vicepresidente Abril Martorell. Reveló los temores de los nacionalistas a que su razón de ser como partido pudiera quedar desvirtuada por su apoyo a la Constitución que, aunque no lo dijo, se fundamentaba en la unidad de España. Ahora bien:

> Así como comprendemos que de alguna manera era un camino imposible y que de algún modo atañía a la esencia originaria del Partido Nacionalista Vasco, también es lícito que se comprenda que tampoco podíamos desnaturalizar nuestra responsabilidad de hacer una Constitución sin ambigüedades en temas delicados. Como ha dicho el representante del Grupo Parlamentario del UCD que ha intervenido, creíamos que esta Constitución es radical y sustancialmente distinta en su concepción, en su estructura y en el potencial autonómico que encierra, a aquella otra que motivó o que coincide en el tiempo con la creación del Partido Nacionalista Vasco. Esta Constitución tiene un profundo sentido autonómico, como sabe toda la Cámara, y encierra un gran potencial con altos niveles reales de autogobierno.

Abril expresó su convencimiento de que el potencial y los altos niveles de autogobierno que garantiza la Constitución, permitirá al Partido Nacionalista Vasco sentirse "cómodo" dentro de ella. Al final de su intervención, Abril asumió toda la responsabilidad en la ruptura de las conversaciones con el PNV:

> En cuanto al proceso de negociación, quiero decir que asumo personalmente toda la responsabilidad de ese proceso y que, en todo caso, lamentamos profundamente haber creado unas expectativas que al reflexionar en profundidad sobre la existencia de unos Acuerdos de Principio, han obligado a replantearse también en profundidad el tema. Pero, en última instancia, no puede ser nunca malo, pues si se ha pecado ha sido, en definitiva, por exceso de apurar las posibilidades de encontrar soluciones.

La batalla continuaría en el Senado.

La enmienda del Consejo Foral de Navarra

Tras la aprobación del proyecto de Constitución por el Congreso de los Diputados, los día 31 de julio, 1 y 2 de agosto de 1978, el Consejo Foral, un organismo peculiar de Navarra al que ya nos hemos referido anteriormente, celebró unas sesiones maratonianas para debatir acerca del tratamiento de Navarra en la Constitución. Como ya expusimos, se trataba de una cámara de representación orgánica,

pues en él tenían asiento los representantes de los Ayuntamientos (con mayoría absoluta) y de las llamadas "fuerzas vivas" (colegios profesionales, universidades, sindicatos verticales y otras entidades culturales). La presidía el vicepresidente de la Diputación Foral. A pesar de su extraordinario déficit democrático, era un organismo que reflejaba, aunque tímidamente, el pluralismo de la sociedad navarra. Uno de los consejeros forales era Carlos Garaicoechea, elegido presidente del Partido Nacionalista Vasco en su primer congreso después de la guerra civil celebrado en Pamplona en marzo de 1977. También tenían asiento en el Consejo, Carlos Clavería, presidente del PNV en Navarra, Mariano Zufía, secretario general del Partido Carlista, así como otras personalidades representativas de todas las sensibilidades políticas navarras sobre la configuración del futuro de Navarra, bien dentro o bien fuera de Euzkadi. En cualquier caso, la opinión del Consejo –como veremos– no dejó indiferentes a los partidos con representación en las Cortes constituyentes. A estas reuniones se invitó a participar a todos los diputados y senadores navarros en las Cortes.

Por la mañana del día 31 la Diputación Foral había celebrado una reunión preparatoria con una comisión del Consejo Foral y el Consejo Parlamentario de Navarra. Previamente, el 26 de julio de 1978, el diputado Astráin y los senadores Sarasa y Del Burgo (con la conformidad de Jesús Aizpún, Pedro Pegenaute y José Luis Monge), habían remitido un informe al vicepresidente de la Diputación Foral sobre la aprobación en el pleno del Congreso de la disposición adicional.

En el informe –que sería determinante del acuerdo que finalmente adoptó el Consejo Foral– se dejaba constancia de cuál había sido la postura de los centristas navarros en el intento fallido de búsqueda de consenso con los nacionalistas vascos:

> Ha sido criterio de los parlamentarios de UCD de Navarra que, cualquiera que sea la fórmula que se arbitrase para el restablecimiento de otros regímenes forales vascos, lo importante es que el régimen foral navarro quede amparado y respetado por la Constitución, sin que su actualización deba necesariamente realizarse a través de los Estatutos de autonomía.
>
> En conversaciones mantenidas a lo largo de la semana última con el presidente del Gobierno y otras personalidades políticas de UCD directamente implicadas en la obtención del consenso constitucional, los parlamentarios de UCD manifestamos lo siguiente:
>
> a) Nuestra conformidad con cualquier fórmula que estuviera redactada en términos semejantes a la elaborada por el Consejo Foral.

b) Nuestra disconformidad con cualquier otra que pudiera alterar el contenido legal de nuestro régimen foral y que condujese necesariamente a la elaboración de un Estatuto de autonomía.

c) Nuestro deseo de que, de mantenerse la formulación de la Comisión constitucional, debería ratificarse el criterio interpretativo de que sólo el primer párrafo de la disposición adicional es de aplicación a Navarra, no siéndolo el segundo párrafo por no precisar nuestro régimen de ninguna "actualización general".

Buena parte del informe se centraba en glosar las vicisitudes de esta negociación "que pudo tener graves consecuencias para Navarra de haber prosperado la fórmula que se barajó en las discusiones tripartitas (UCD-PSOE-PNV)" y que fue objeto de la enmienda "in voce" del representante de la minoría nacionalista Sr. Arzallus", a la que nos hemos referido en el epígrafe anterior.

Los parlamentarios centristas exponen a continuación las razones que les condujeron al rechazo de la fórmula acordada el 14 de julio:

a) Al sustituir la expresión "actualización general" por la de "actualización reintegradora", aplicable a los cuatro territorios forales, el régimen de Navarra quedaba irremediablemente reconducido a los Estatutos de autonomía o a su fosilización, "puesto que toda posible transferencia de funciones que pudiera llevarse en el futuro tiene carácter reintegrador y, por tanto, sólo podría llevarse a cabo en un Estatuto de autonomía".

b) La derogación de la Ley de 25 de octubre de 1839 priva al régimen foral de uno de sus principales fundamentos legales.

c) Por otra parte, dicha derogación no tiene ninguna eficacia reintegradora, pues Navarra no podría volver a la situación anterior a dicha Ley, es decir, a la condición de "Reino de por sí", pues en el derecho español (título preliminar del Código Civil), la derogación de las leyes no supone la vuelta o el restablecimiento de la situación anterior.

d) La expresión "ampara y respeta" de la disposición adicional aprobada por el Congreso era más adecuada que la de "reconoce y respeta".

En vista de ello, los centristas navarros propusieron al partido del Gobierno una nueva propuesta en los siguientes términos:

> La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.
>
> A este efecto, la actualización reintegradora donde hubieran sido abolidos o la modificación de los regímenes forales actualmente vigentes se llevará a cabo mediante acuerdo entre el Gobierno y sus respectivas instituciones representativas, dejando a salvo la unidad constitucional.
>
> Los acuerdos sobre actualización reintegradora así elaborados serán sometidos al voto de ratificación de las Cortes Generales y promulgados como Ley tras su aprobación en referéndum por los territorios afectados. Cualquier modificación en los acuerdos forales así promulgados se ajustará al mismo procedimiento.
>
> Tras la promulgación de los acuerdos forales a que se refiere el párrafo anterior quedarán derogadas, en relación con los territorios afectados por aquéllas, la Ley de 25 de octubre de 1839, la de 21 de julio de 1876 así como cualquier otra disposición posterior de igual carácter. [218]

Al no haberse refrendado el acuerdo del 14 de julio por el Gobierno, éste propuso al Congreso –y en ello estaban de acuerdo los parlamentarios navarros de UCD– la aceptación de la enmienda del PNV que modificaba el artículo 144, 2 del dictamen de la Comisión Constitucional, para permitir la transferencia a las Comunidades Autónomas de facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación, texto que a su juicio tenía indudable importancia, ya que "elimina toda posible invocación a la anticonstitucionalidad de ciertas facultades que hoy corresponden a Navarra en virtud de su régimen foral [por ejemplo, en materia tributaria], pues es claro que ninguna de ellas afecta a la esencia de la soberanía del Estado y entran de lleno en las que 'por su propia naturaleza' son susceptibles de transferencia o delegación". Por último se proponía la introducción en la disposición derogatoria de la Constitución de un nuevo párrafo con el siguiente texto:

> En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogado el Real Decreto (sic[219]) de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.

218 Archivo del autor.

219 Incomprensiblemente Herrero de Miñón cometió el error de llamar Real Decreto a la Ley de 25 de octubre de 1839. Volveremos sobre este asunto en el epígrafe relativo a la disposición derogatoria de la Constitución.

> En los mismos términos se considerará definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876.

Dicha fórmula significaba, a juicio de los parlamentarios centristas, "que tan sólo por una reforma constitucional podrían derogarse, en lo que a Navarra se refieren, las Leyes de 1839 y 1841, salvo que sean las propias instituciones navarras las que pacten con el Estado su derogación".

El informe de los parlamentarios de UCD, previamente enviado al vicepresidente Marco, fue analizado por los diputados forales, consejeros forales y los representantes centristas en las Cortes que asistieron a la reunión preparatoria celebrada en la mañana del día 31 de julio, horas antes de la sesión del Consejo Foral.[220]. En dicha reunión se acordó someter a la consideración del Consejo Foral la siguiente propuesta:

> 1.- Que la Diputación Foral y la Comisión del Consejo Foral consideran de indiscutible preferencia para el régimen foral de Navarra la fórmula aprobada por los 38 componentes del Consejo Foral que asistieron a la sesión extraordinaria del pasado día 12 de julio, ratificada posteriormente por la Diputación Foral, comprometiéndose los parlamentarios a realizar el máximo esfuerzo posible para que dicha fórmula, u otra, que responda a similares principios, quede plasmada en la Constitución.
>
> 2.- Asimismo los parlamentarios se comprometen a que, de no obtenerse lo anterior, la Disposición Adicional deje expresa constancia en su texto de que el segundo párrafo no es de aplicación a Navarra, o en último extremo, que quede claro en los debates constitucionales que la intención del legislador es que el segundo párrafo no es de aplicación a Navarra.

Como se recordará, el texto aprobado por el Consejo el 12 de julio decía así:

> La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, cuya reintegración y actualización se harán de acuerdo con las instituciones representativas de dichos territorios.

La sesión vespertina del Consejo, que se prolongó durante cinco horas, registró

220 Copia de este informe, dirigido al vicepresidente de la Diputación Foral Amadeo Marco, con la firma de los parlamentarios de UCD, y que fue leído en la reunión preparatoria celebrada por la mañana del día 31 de julio de 1978 a la que nos hemos referido, se conserva en el archivo del autor. No figura en el apéndice documental de la obra de Joaquín GORTARI UNANUA: *La transición en Navarra (1976-1979)*, tantas veces citada.

un apasionado debate entre las posturas nacionalistas, defendidas especialmente por Carlos Garaicoechea, Manuel de Irujo y Carlos Clavería, y las de los parlamentarios centristas y socialistas[221].

Al término del debate, el senador Del Burgo anunció la disposición de los parlamentarios de UCD a defender la fórmula acordada por el Consejo Foral:

> Pero hemos venido aquí, no a recriminarnos, no a apuntarnos tantos a la postura que cada uno mantenemos, sino a tratar de buscar fórmulas constructivas que sean lo más satisfactorias posibles para Navarra. Y en lo que se refiere a la disposición adicional, puedo deducir –e interpreto también el criterio de mis compañeros– que nosotros no tenemos absolutamente ningún reparo en admitir la fórmula que el Consejo Foral ha aprobado, siempre y cuando quede inequívocamente claro que esa fórmula se refiere a Navarra.

Sometida a votación la propuesta acordada por la mañana, el primer párrafo fue aprobado por unanimidad. El segundo punto se aprobó con ocho votos en contra, entre ellos el de Carlos Garaicoechea.

El Consejo Foral durante tres días se convirtió en una asamblea parlamentaria singular, aunque formalmente careciera de facultades para adoptar ninguna decisión resolutiva. En la sesión del 31 de julio se debatió la disposición adicional. En la del 1 de agosto, la disposición transitoria cuarta. La disposición derogatoria ocupó la sesión del 2 de agosto.

Los debates discurrieron en tono moderado, sin límites de tiempo, sin apenas ataques "ad hominem" –aunque sí hubo descalificaciones políticas– y tuvieron gran altura dialéctica. Intervinieron todos los diputados y senadores y la mayor parte de los consejeros. En las votaciones se impusieron las tesis de centristas y socialistas, frente a algunas voces ultraconservadoras que pretendían que la Constitución guardara silencio sobre Navarra y la de los afines al nacionalismo vasco, empeñados en descalificar la disposición adicional porque, a su juicio, no garantizaba la reintegración foral y no derogaba la Ley de 1839.

El segundo punto de la resolución aprobada el día 31 de julio en realidad venía a dar luz verde a la disposición adicional, pues aunque los parlamentarios se comprometieron a defender en el Senado la enmienda aprobada por el Consejo Foral el 12 de julio, con la salvedad centrista de que siempre que quedara claro que se

221 Véase el acta de la sesión del Consejo Foral de 31 de julio de 1978 en Joaquín GORTARI UNANUA*, La transición política en Navarra*, ob. cit, t. II, p.480-544.

refería exclusivamente a Navarra, u otra que respondiera a similares principios, en caso de que no lograran este objetivo bastaría con que quedara clara en los debates parlamentarios la intención del legislador de que el segundo párrafo no era de aplicación a Navarra.

Hubo un cruce de reproches entre Garaicoechea y Del Burgo sobre las fracasadas negociaciones entre el Gobierno y el PNV. El presidente nacionalista, molesto por unas supuestas manifestaciones que Del Burgo había formulado en la reunión de la mañana en las que habría afirmado que en las últimas conversaciones de Madrid el PNV no había defendido la propuesta del Consejo Foral, afirmó que los centristas navarros habían seguido muy de cerca la elaboración de la enmienda hasta el punto de haberse introducido algunas expresiones a propuesta suya o para darles satisfacción[222]. Informó de que la exigencia de que la actualización debiera llevarse a través de un Estatuto de autonomía había sido una exigencia del portavoz socialista Peces Barba, "como bien sabe el Sr. Urralburu a quien informé", pues habían ofrecido sustituir la expresión "Estatuto" por la de "Carta Foral" o "Régimen Autonómico". Y añadió:

> Nosotros consideramos –y permítaseme que haga este descargo, porque me veo en esa obligación– que esta enmienda hasta aquí era respetuosa con el régimen foral de Navarra y permitía salvar dos principios básicos que son, por un lado, el reconocimiento del carácter originario de esos derechos forales y, segundo, el procedimiento bilateral para su actualización o para su modificación ulterior[223].

Pues bien, esto no pudo salir adelante porque, evidentemente, hubo un interés

222 "Que la discusión de esta enmienda –dijo Garaicoechea– no fue ajena a la intervención o a la influencia de nuestros amigos los parlamentarios de UCD [que mantenían una interlocución permanente con José Pedro Pérez Llorca y el vicepresidente Abril Martorell] y, en general, con los parlamentarios navarros [Urralburu colaboraba estrechamente con Gregorio Peces Barba y José María Benegas], creo que lo acredita el hecho de que a lo largo de su discusión se añadieran variaciones que fueron explicadas por nuestros interlocutores como planteamientos que debieran dar satisfacción a los parlamentarios navarros. Y así, donde se decía reintegración y actualización, se dijo después actualización reintegradora, observación muy en línea con esa especificidad que se buscaba al 2º párrafo de la disposición adicional actual para exceptuar a Navarra que, presuntamente, no estaba necesitada de actualización. Y, posteriormente, otra frase que decía "allí donde fuera necesaria", para redondear, sin duda, este deseo de los diputados navarros de hacer salvedad del caso de Navarra". (Joaquín GORTARI UNANUA*, La transición política en Navarra*, ob. cit, t. II, p. 503.

223 Esos dos principios quedarían claramente reconocidos en la Ley Orgánica de Reintegración del Régimen Foral de 1982, demostrando así la potencialidad reintegradora de la disposición adicional para Navarra sin necesidad de elaborar un Estatuto de Autonomía.

manifiesto de vincular esta enmienda al capítulo de las autonomías para que esa expresión, "Estatuto de autonomía", quedara tipificada inequívocamente como expresión coincidente con los Estatutos que se tipifican en el capítulo de las autonomías del Estado, y al final, tras muchas variaciones propuestas por UCD, como todos ustedes saben, esta enmienda se frustró y la negociación quedó frustrada[224].

El senador Del Burgo pidió la palabra por alusiones para replicar a Garaicoechea. Negó haber acusado a los nacionalistas de no haber defendido la enmienda del Consejo Foral:

> Yo no voy a discutir con el Sr. Garaicoechea sobre las conversaciones habidas en Madrid. Únicamente quiero aclarar que yo me remito al escrito que leí, en nombre de otros compañeros parlamentarios de nuestro partido y en el mío propio en las reuniones que hemos tenido días pasados. Y en ese texto en modo alguno se acusa al PNV de no haber defendido la fórmula del Consejo Foral. Que esto quede total y absolutamente claro porque eso en ningún momento lo he dicho y lamento que se haya podido dar esa interpretación.
>
> Lo que sí está escrito, y a eso me remito, es que la enmienda "in voce" que presentó el Sr. Arzallus en el Pleno del Congreso era una enmienda que, pese a que, en ciertos aspectos, reflejaba el sentido del Consejo Foral y de la Diputación, sin embargo, tenía otros aspectos que, después de una consulta telefónica con los asesores de la Diputación, entendimos que no podían ser admitidos por nosotros. La fórmula del Sr. Arzallus decía que la Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales, cuando a nosotros nos parece que es superior decir la Constitución ampara y respeta los derechos históricos, porque esos derechos existen antes de la Constitución, y no en virtud de un reconocimiento formal de la Constitución.
>
> La fórmula que presentaba el Sr. Arzallus se refería a un tema que ni el Consejo Foral ni la Diputación habían debatido, como es la derogación, en lo que a Navarra se refiere, de la Ley de 25 de octubre de 1839. Nosotros no podíamos aceptar que, por la vía constitucional, sin intervención alguna de Navarra, se derogue una Ley que evidentemente es el precedente fundamental y básico de la Ley de 1841. El pacto de 1841 está soportado en la Ley de confirmación de fueros. La letra de la Ley Paccionada no es el régimen foral; es, simplemente, la adaptación del régimen foral a la unidad constitucional, pero no es todo el fuero. Por consiguiente, si dejamos sin efecto así, por la vía unilateral, la Ley de 1839, estamos reduciendo el fuero de Navarra

224 Joaquín GORTARI UNANUA, *La transición política en Navarra*, ob. cit, t. II, p. 503.

a la literalidad de los preceptos de la Ley Paccionada.

> Finalmente, esa fórmula hacía referencia a un Estatuto de autonomía que se elabore en los términos establecidos en el artículo 140 de la Constitución. Yo efectivamente, no retiro una sola de las palabras que he dicho y que ha leído el Sr. Garaicoechea en alguna publicación o en algún informe mío, respecto a que entiendo que lo fundamental no es el marco sino lo fundamental es la sustancia, y si la sustancia es paccionada puede perfectamente admitirse un estatuto foral paccionado. Pero eso sí, un estatuto elaborado paccionadamente y que tenga ese carácter de renovación, de transformación de nuestro sistema foral, pero no en vía a un estatuto cuya fuerza legitimadora se deriva única y exclusivamente de la Constitución[225].

En la sesión del 1 de agosto de 1978, el Consejo acordó proponer a los parlamentarios navarros la presentación de una enmienda en el Senado que completaba lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta, sin alterar el texto aprobado en el Congreso, cuestión sobre la que tratamos anteriormente.

Y por último, en la sesión del 2 de agosto se aprobó por mayoría, a propuesta del consejero Rafael Gurrea[226], miembro destacado de UCD de Navarra, otra en-

---

225 Joaquín GORTARI UNANUA, *La transición política en Navarra*, ob. cit, t. II, p. 533-544. Garaicoechea había citado en su intervención una frase contenida en el voto particular de Jaime Ignacio del Burgo que en su calidad de miembro del Consejo de Estudios de Derecho Navarro había formulado al informe aprobado por dicho organismo sobre la reintegración foral plena el 22 de septiembre de 1977. En un pasaje de dicho voto particular se decía: "Lo que se pretende ahora es la reintegración foral plena, lo que exige una negociación global con el Estado de todo el proceso de recuperación, tanto institucional como funcional". Esta era la frase citada por el presidente del PNV para demostrar la sin razón de la postura que pretendía que la "actualización general" no era de aplicación a Navarra. Pero Garaicoechea no tenía en cuenta que lo que Del Burgo defendía era llevar a cabo un proceso de negociación con el Estado para la novación paccionada de la Ley de 1841 con el fin de obtener la plena democratización de las instituciones forales y la autonomía política, lo que era muy diferente de la actualización general, exigida en la disposición adicional, para la restauración de los fueros de los territorios forales vascongados cuyo régimen había sido abolido en el siglo pasado. Por otra parte, Del Burgo sostenía en el mismo voto particular: "Es evidente que Fuero y Estatuto son términos contradictorios, si por Estatuto se entiende el marco autonómico otorgado o concedido por el Estado con base a la Constitución. Otra cosa sería que el Estatuto fuese la concreción paccionada de las aspiraciones de reintegración foral. Hablar en tal caso de Ley Paccionada o de Estatuto Foral paccionado carecería de trascendencia práctica. Lo importante es que la reintegración foral se lleve a cabo de forma paccionada y sin que se derive de la Constitución del Estado. La denominación formal es un problema semántico, si bien a la vista de las connotaciones de otorgamiento o concesión que tiene el término Estatuto podría ser aconsejable su omisión". (*Ibídem*, p. 167-168.)

226 Rafael Gurrea Induráin, persona de honradez acrisolada y gran inteligencia, tendría

mienda a la disposición derogatoria con el siguiente texto:

> a) Mantener la disposición derogatoria (no enmendar) tal cual aparece en el texto constitucional, textualmente números 2 y 3, excepto el error de llamar Real Decreto a lo que fue Ley.
>
> b) Añadir un nuevo párrafo: "4. En lo que concierne a Navarra, se mantiene la vigencia de la Ley de 25 de octubre de 1839 en su carácter confirmatorio, derogándose de ella cuanto tenga de abolitorio[227].

La enmienda fue aprobada por 21 votos a favor, ocho en contra y tres abstenciones.

Durante el debate de la disposición derogatoria, el histórico dirigente nacionalista Manuel de Irujo defendió la conveniencia de derogar la Ley de 1839. No obstante, pronunció estas históricas palabras:

> Yo soy un hombre partidario de la reintegración foral, de la reintegración foral plena. En este momento nos encontramos con un proyecto de Constitución, la aprobada por el Congreso, la más liberal, la más abierta, de las constituciones que España se ha dado a sí misma. Esto no es todavía una Constitución, es un proyecto aprobado por el Congreso, y tengo algunos motivos para sentar reservas acerca de cómo se han comportado en algunos extremos nuestros compañeros de consenso. *Pero tengo la obligación de ser leal con los hechos mismos y de afirmar que esta Constitución, tal como está redactada en el proyecto aprobado por el Congreso, es la más liberal, la más abierta, la más avanzada,* ***la más foral*** *que pudiéramos pedir los navarros que se ha hecho en Madrid.*

---

un relevante papel en la política navarra. Ingresó en el Partido Social Demócrata Foral de Navarra presidido por Jaime Ignacio del Burgo. En noviembre de 1979 el congreso fundacional de UCD de Navarra le nombró secretario general de UCD. Elegido parlamentario foral por la Merindad de Sangüesa en las elecciones del 3 de abril de 1979, fue designado vicepresidente segundo del primer Parlamento Foral democrático. Al disolverse la UCD, en 1982, siguió un camino distinto al de Del Burgo y se incorporó a UPN, donde en 1985 fue elegido secretario general, cargo que desempeñó hasta 2003, desde el que jugó un papel fundamental en la organización y consolidación del partido regionalista. Fue consejero de Presidencia, Interior y Administración Local del Gobierno de Navarra desde 1996 a 2003. En la legislatura de 2003 a 2007 desempeñó la presidencia del Parlamento de Navarra.

227 Joaquín GORTARI UNANUA, *La transición política en Navarra*, ob. cit, t. II, p.679.

La foralidad en el Senado

Enmiendas de los senadores de UCD y PNV

Dentro del plazo establecido para la presentación de enmiendas al proyecto de Constitución aprobado por el Congreso, los senadores presentaron sus enmiendas. El 6 de agosto de 1978, lo hicieron los tres senadores de UCD, Jaime Ignacio del Burgo, José Gabriel Sarasa y José Luis Monge.

En relación con la disposición adicional, las enmiendas de los centristas navarros fueron las siguientes:

Enmienda 969

A la disposición adicional. (Primer firmante Jaime Ignacio del Burgo).

Nueva redacción

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios de régimen foral, cuya reintegración y actualización se realizará de acuerdo con sus respectivas instituciones forales representativas.

Justificación

Dentro del mismo espíritu que preside la Disposición Adicional aprobada por el Congreso de los Diputados, con un intento absolutamente plausible de dar respuesta a uno de los problemas que más inciden en la consolidación de la democracia en España, la enmienda que se propone define con total claridad el marco territorial de la disposición –los territorios de régimen foral– así como el procedimiento –implícito en los derechos históricos de tales territorios– de actualización y reintegración de aquel régimen.

Enmienda núm. 976 **(Primer firmante Jaime Ignacio del Burgo).**

A la Disposición Adicional.

Nueva redacción.

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios de régimen foral, cuya reintegración y actualización se realizará de acuerdo con sus respectivas instituciones forales representativas.

En todo caso, quedará a salvo la unidad constitucional en los términos del artículo 2º de esta Constitución.

Justificación

El párrafo primero de la Disposición Adicional, en los términos que se proponen, coincide con la enmienda que hemos presentado con esta misma fecha.

La referencia a la unidad constitucional va implícita en la propia Disposición Adicional en la redacción que hemos propuesto en la referida enmienda.

No obstante, en la que ahora proponemos, se recoge de forma explícita la salvaguarda de la unidad constitucional definida en los términos del artículo 2º de forma inequívoca.

Enmienda núm. 971 **(Primer firmante Jaime Ignacio del Burgo).**

A la Disposición Adicional.

Nueva redacción.

La Constitución respeta y ampara los derechos históricos de los territorios forales.

La actualización general de dicho régimen, en los territorios en que no hubieran permanecido vigentes, se llevará a cabo en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía.

Justificación

En el supuesto de que no prospere la modificación propuesta en las enmiendas que los suscribientes han presentado a la Disposición adicional, se trata

de que quede inequívocamente reflejado en criterio de los redactores de la fórmula aprobada por el Congreso de los Diputados de que sólo el primer párrafo es de aplicación al régimen foral de Navarra, ya que dicho régimen no precisa ninguna actualización general, entendía como restablecimiento del mismo. El régimen de Navarra está reconocido por las Leyes de 25 de octubre de 1839 y Paccionada de 16 de agosto de 1841.

Enmienda núm. 978 **(Primer firmante José Gabriel Sarasa Miqueleiz).**

Disposición derogatoria

Adición de un nuevo párrafo

En lo que concierne a Navarra, se mantiene la vigencia de la Ley de 25 de octubre de 1839 en su carácter confirmatorio foral, derogándose de ella cuanto tenga de abolitorio.

Justificación

Habida cuenta del carácter de satisfacción de una frustración histórica que tiene el texto de la disposición derogatoria de la Ley de 1839 en cuanto se refiere a las Provincias Vascongadas, y teniendo en cuenta a un sector de la opinión histórica de Navarra que ha entendido que dicha Ley tiene también carácter abolitorio para Navarra, consideramos que puede introducirse el texto propuesto que deja vigente lo que la Ley tiene de confirmatorio y deroga los posibles efectos abolitorios, bien entendido que en ningún caso podemos considerar como abolitorias las referencias que en la Ley se hacen a la unidad constitucional, que ha sido plenamente aceptada por Navarra y en cuya virtud se llegó a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841.

Enmienda 952 **(Primer firmante José Luis Monge Recalde)**

Artículo 145 (actual 151)

Adición de un párrafo nuevo

En el supuesto de provincias de entidad regional histórica comprendidas en un proyecto de estatuto de ámbito territorial superior, el referéndum a que se refieren los apartados 3 y 5 deberá llevarse a cabo y computarse su resultado en cada uno de los territorios históricos citados, de forma que si en alguno de ellos no se alcanzase la mayoría prevista, el estatuto no le será

de aplicación.

Justificación

El artículo 137 de la Constitución reconoce la personalidad de las denominadas "provincias de entidad regional histórica" que pueden, si así lo desean, darse a sí mismas un Estatuto propio de autonomía.

Igualmente, la Disposición transitoria cuarta prevé un procedimiento específico para una de tales provincias de entidad regional histórica, como es Navarra, a efectos de su posible incorporación o no al Consejo General Vasco.

Este respeto a la personalidad de las provincias de entidad regional histórica es argumento más que suficiente para avalar la necesidad de que el artículo 145 contemple una referencia especial a la voluntad de tales provincias, aunque hubieran en principio iniciado el procedimiento para la elaboración de un Estatuto de autonomía en unión con otras provincias.

Por su parte, al día siguiente, 7 de agosto de 1978, lo hizo el Grupo de Senadores Vascos, que reprodujeron la enmienda acordada en principio en la reunión del 13 de julio:

Enmienda 979

Nueva redacción de la disposición adicional

La Constitución reconoce y garantiza los derechos históricos de los territorios forales, cuya reintegración y actualización se levará a cabo de acuerdo entre las instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno.

A este efecto, se derogan, en cuanto pudiera suponer abolición de derechos históricos, las leyes de 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolitorias.

El estatuto de autonomía que se elabore para la incorporación de los derechos históricos al ordenamiento jurídico, el cual en ningún caso podrá lesionar la foralidad actualmente vigente, será sometido a referéndum de los territorios afectados y al voto de ratificación de las Cortes Generales y, caso de ser ulteriormente aprobado, será promulgado como Ley,

Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento.

Justificación

Hoy es posible encontrar una fórmula que responda a las reivindicaciones de los últimos ciento cincuenta años. El pueblo vasco, cuyo carácter de comunidad natural es universalmente reconocido, puede hallar en la enmienda que se propone una vía de solución que, en el último siglo, ha enturbiado gravemente la convivencia civil en el Estado. La inclusión de esta enmienda en el texto constitucional puede remover importantes obstáculos que se oponen al arreglo del problema político del país vasco y la concordia de los pueblos de España.

Debate en la Comisión Constitucional

El debate de las 1128 enmiendas presentadas al proyecto de Constitución se inició en el 18 de agosto de 1978 en el seno de la Comisión Constitucional. La disposición adicional se discutió en la sesión del 14 de septiembre.

En la sesión anterior del 13 de septiembre se debatió la enmienda del senador Monge, que aunque no tenía relación directa con la disposición adicional, sí la tenía en el caso de que Navarra hubiera iniciado el camino hacia la integración en Euskadi con arreglo a lo establecido en la disposición transitoria cuarta o prosperasen las enmiendas nacionalistas que incorporaban a la disposición adicional la necesidad de proceder a la elaboración de un estatuto de autonomía donde se incorporaría el reconocimiento de los derechos históricos.

La fortuna quiso que el senador Alberto Ballarín hubiera presentado otra enmienda a los apartados 4 y 5 del artículo 145, en la que proponía que quedara claro que las decisiones plebiscitarias relativas a la tramitación y aprobación de los estatutos debieran ser aprobadas por "cada provincia", sin computar el resultado global de las provincias susceptibles de constituir una comunidad autónoma. Decimos que fue una suerte por cuanto la aprobación de la enmienda suponía en la práctica la consecución de lo pretendido por el senador Monge pensando estrictamente en Navarra[228].

228 La enmienda 951 del senador Alberto Ballarín decía así: "Al artículo 145,4 (actual 151). Debe decir: 'Si el proyecto de estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos…", lo demás igual'. Número 5, en el inciso final, después de "válidamente emitidas" la frase 'en cada provincia. / Justificación.- Esta es una enmienda de suma importan-

En el debate de su enmienda, el senador Monge aludió a la disposición transitoria cuarta. En el supuesto de que se hubiera producido la iniciativa para la redacción de un estatuto conjunto con las Provincias Vascongadas, tal y como estaba redactado el proyecto aprobado por el Congreso –que solo hablaba de someter el texto resultante del acuerdo entre la asamblea de parlamentarios de la futura comunidad autónoma a referéndum "de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del estatuto"–, la voluntad navarra podía resultar aplastada por la mayoría vascongada. Y añadió:

> Señoras y señores Senadores, desde los orígenes de la unidad de la nación española, pasando por el año 1515, el año 1839 y hasta nuestros días, el viejo Reino de Navarra ha constituido un pilar básico de la nación española. Y a la altura de 1978, y hoy en esta sala, está en manos de Sus Señorías evitar que se cometa un ataque frontal contra el legítimo derecho del pueblo navarro a decidir su destino dentro de los límites constitucionales.

En el turno de portavoces habló el senador vasco Gregorio Monreal –"en mi condición de navarro"– para dejar bien sentado que los nacionalistas respetaban "totalmente la voluntad del pueblo navarro, por entenderla de fuente fundamental creadora de derecho y creadora de su propio estatuto político". Citó a la disposición transitoria cuarta, que contiene

> un referéndum previo de integración legitimador o no, en su caso, de la correspondiente integración. Y que existen mecanismos dentro de la Constitución que aluden a esa posibilidad de modificación de un estatuto decidido en un momento dado.

Indicó asimismo que:

> el Reino de Navarra es un concepto cambiante históricamente; es decir, el Reino de Navarra fue con las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, incorporadas al Reino de Pamplona durante tantos siglos y que, por un hecho de conquista, fueron segregadas de ese mismo Reino[229]. Reino de Navarra

cia a mi juicio, pues pretende salvaguardar a las provincias frente a mayorías regionales que puedan venir de las provincias y ciudades más pobladas. Desde luego, parece que el espíritu del precepto va en la línea de la enmienda, pero en materia de tanta importancia conviene hablar con toda claridad".

229 El profesor Gregorio Monreal estaba al inicio de su brillante carrera académica que le llevó a obtener la cátedra de Historia del Derecho, con una extensa labor investigadora en la que destacan sus recientes aportaciones a la historia jurídica del reino de Navarra. Sin embargo, la afirmación de que las Provincias Vascongadas estuvieron muchos siglos incorporadas al reino de Pamplona no tiene fundamento histórico. Por otra parte, la per-

> fue la parte que en este momento pertenece a Francia, parte conquistada también en 1512 y abandonada por parte de Carlos V que, como es sabido, continuó como Reino independiente hasta 1610 y desde 1610 hasta la Revolución Francesa, continuando en régimen de unión personal con Francia.
>
> (…)
>
> En consecuencia, también quería indicar que este Reino de Navarra ha sufrido transformaciones importantes a lo largo de su historia, hasta tal punto que después de 1839 es muy difícil reconocer al Reino de Navarra con la realidad anterior, e incluso tendría que indicar que en estos últimos cuarenta años esos restos del desarbolado árbol foral que nos quedó han sufrido importantes mermas[230].
>
> Volviendo al tema inicial, nosotros aceptamos, como fuente creadora de derecho y del propio estatuto, la voluntad popular. Entendemos que esta voluntad popular está garantizada constitucionalmente en la disposición transitoria cuarta, y la consideramos fuente legitimadora de cualquier situación política.

El senador Monreal eludió pronunciarse sobre el fondo de la enmienda: la necesidad de que en el supuesto de llegarse a refrendar en Navarra un Estatuto para consumar su integración en Euzkadi, fuera el pueblo navarro quien pudiera dictar la última palabra:

> Navarra es algo más que un concepto y, desde luego, algo más que un concepto indeterminado. Navarra es una comunidad humana, una comunidad cultural y una comunidad política con más de mil años de historia. Esto, desde luego, es más que un concepto.

Le contestó el senador José Luis Monge que recordó que el artículo 146 (actual

---

sonalidad política y el vigor de las instituciones del Reino de Navarra no sólo no sufrieron merma después de la incorporación a la Corona de Castilla sino que se acrecentaron. Así lo demuestra sin género de dudas la importante obra del profesor Monreal en colaboración con el profesor Jimeno, ambos de la Universidad Pública de Navarra. (Véase Gregorio MONREAL ZIA y Roldán JIMENO ARANGUREN: *Textos históricos navarros. II. Historia moderna*, Pamplona, 2011.)

230 Esta visión pesimista del régimen foral es puramente voluntarista. Durante el franquismo, a pesar de tener que enfrentarse a un todopoderoso Estado centralista, el régimen foral consiguió que se respetara su carácter paccionado, reforzó su autonomía fiscal, actualizó su Derecho civil mediante la promulgación del Fuero Nuevo o Compilación pactada con la Diputación Foral, modernizó su Administración y promovió un ambicioso plan de desarrollo económico y social con base en sus competencias forales.

151.2) preveía el procedimiento de modificación de los Estatutos, "pero también allí se incurre en el mismo vicio que tratamos de corregir porque se habla de referéndum, y aquí ni siquiera se dice de las provincias"[231]. En consecuencia, dijo Monge:

> Justo es, pues, que hayamos querido aclarar en el artículo 145 que deberá llevarse a cabo [el referéndum] en cada provincia, para que así arropado el 146 por el anterior se entienda que también ese referéndum para modificar los Estatutos tenga que ser aprobado por cada provincia.

Por último, se refirió a la transitoria cuarta, que había sido mencionada por Monreal:

> En cuanto a la transitoria cuarta efectivamente contempla la posibilidad de un referéndum para que Navarra decida si se integra o no en la comunidad autónoma vasca, pero nada más, porque pudiera ocurrir que, expresado este deseo, el pueblo navarro se viera después defraudado en el estatuto en que hubiese cristalizado el mismo, siendo muy justo y democrático que ese pueblo defraudado dijese no a ese referéndum.

Monreal precisó entonces que "no hay nada que argüir en contra de la pretensión legítima de un referéndum concreto"[232].

---

231 El artículo 146 del proyecto aprobado por el Congreso decía textualmente: "Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos y sus sucesivas reformas, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los correspondientes censos". El Senado asumió este texto que figura en el núm. 2 del artículo 152.

232 Sin embargo, con ocasión de la discusión en el Congreso del Estatuto vasco de 1979, se generó una gran controversia precisamente con motivo de la distinta interpretación que el PNV daba al artículo 47 relativo a la reforma del Estatuto para acomodar, en su caso, la integración de Navarra en Euzkadi, cuyo texto es el siguiente: "2. En el caso de que se produjera la hipótesis prevista en la disposición transitoria cuarta de la Constitución, el Congreso y el Senado, en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento reglamentario que de común, acuerdo determinen, establecerán, por mayoría absoluta, qué requisitos de los establecidos en el artículo 40 se aplicarán para la reforma del Estatuto, que deberán en todo caso incluir la aprobación del órgano foral competente, la aprobación mediante Ley Orgánica, por las Cortes Generales, y el referéndum del conjunto de los territorios afectados". Carlos Garaicoechea, al conocer un dictamen del Instituto de Estudios Políticos que sostenía que la expresión "conjunto de los territorios afectados", debía interpretarse en el sentido de que el resultado del referéndum en Navarra habría de computarse al margen del resultado que pudiera obtenerse en las provincias vascas, amenazó con retirarse del Congreso y paralizar la tramitación del Estatuto si el Gobierno no rechazaba en el curso del debate las conclusiones del referido dictamen. De este incidente nos ocuparemos en el capítulo relativo al Estatuto Vasco de 1979.

Al aprobarse la enmienda del senador Ballarín por 15 votos a favor, 9 en contra y una abstención, el senador Monge procedió a retirar su enmienda "teniendo en cuenta que está subsumida en otra más amplia"[233].

El 18 de agosto de 1978 la Comisión debatió las disposiciones forales. Dio comienzo con la defensa por parte del senador Michel Unzueta de la enmienda 979 formulada por el grupo de Senadores Vascos. El portavoz nacionalista manifestó que desde la fecha de presentación de la enmienda se habían producido "no se sí negociaciones, digamos contactos o intercambios de impresiones, con personas de uno y otro signo político", que les había hecho pensar y llevado a presentar en aquellos momentos dos soluciones alternativas a su enmienda 979. En la primera, se suprimía del penúltimo párrafo la expresión "el cual [estatuto] no podrá lesionar la foralidad actualmente vigente" y se incorporaba al final del mismo con el siguiente texto: "En ningún caso podrá lesionar la foralidad actualmente vigente de Alava y Navarra". La segunda enmienda sustituía en su integridad el texto de la 979 por la fórmula aprobada por el Consejo Foral el 12 de julio de 1978: "La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, cuya reintegración y actualización se realizará de acuerdo con las instituciones representativas de dichos territorios".

El discurso de Unzueta fue muy breve. Recordó lo dicho en la justificación de la enmienda en el momento de su presentación, en el sentido de que en "estos ciento cincuenta años últimos, en que los vascos no hemos dispuesto de la facultad de autogobierno, no han supuesto que el transcurso de este período en modo alguno mengua nuestra voluntad de recuperar estos derechos históricos y estas instituciones de autogobierno". Defendió la bondad de su enmienda 979 "que, en primer lugar, garantiza la foralidad de aquellos territorios en que está en vigor; en segundo lugar, abre un procedimiento para la actualización de los derechos históricos y para su perfeccionamiento democrático, y, en tercer lugar, posibilita por sí misma, y por los instrumentos que prevé, la solidaridad con todos los pueblos de España".

De las dos enmiendas presentadas en el curso del debate, señaló que la primera no supone más que "una concretización que nos ha sido sugerida y que nosotros, en ese espíritu de concordia y entendimiento, no hemos dudado en aceptar y ofrecer como un instrumento más de trabajo". Y la segunda, "no tiene por el contrario más que una virtud, que es su simplicidad y la de tener su origen en un acuerdo de

233 CONSTITUCION ESPAÑOLA, ob. cit., t. IV, p. 4250. Véase el debate de la enmienda del senador Monge en la obra citada, t. IV, p. 4243-4250.

la Diputación Foral de Navarra[234]".

El presidente de la Comisión Constitucional, el socialista Federico de Carvajal, concedió la palabra al senador Jaime Ignacio del Burgo para defender las enmiendas 871, 970 y 969.

El senador navarro hizo una exposición histórica de los momentos en que desde 1812 las Cortes españolas habían tenido la oportunidad de tratar de la cuestión foral. Hizo sucinta referencia a la Ley de confirmación de fueros de 1839, a la Ley Paccionada de 1841 y a la Ley abolitoria de los fueros vascongados de 1876. Recordó los conflictos habidos en Navarra, como el de la "Gamazada". Invocó el compromiso manifestado por "el actual ministro de Hacienda" [Francisco Fernández Ordóñez], en la campaña de las elecciones del 15 de junio de 1977 por el que UCD expresaba su firme voluntad de respetar el régimen foral de Navarra, "basado en un pacto histórico, imposible de modificar sin el consentimiento de Navarra, derecho que no sólo significa respeto a lo existente, sino el derecho a perfeccionar la autonomía foral, en el seno de la unidad española". Destacó la distinta suerte de Navarra y de las Provincias Vascongadas, que tras la ley abolitoria disfrutaron del régimen de conciertos económicos "una institución extraña a la foralidad, aunque gracias a ella el frondoso árbol de las libertades vascas volvería a renacer, hasta que en 1937 otra ley de castigo, que sonroja a toda conciencia española, tras declarar traidoras a Guipúzcoa y Vizcaya, acabó con los restos de su gloriosa foralidad". Y terminó este recorrido histórico destacando cómo tanto el pueblo navarro como el pueblo vascongado habían mantenido vivo el espíritu foral.

Por eso –continuó–, "cuando el Congreso de los Diputados aprobó el texto de la disposición adicional (…) en cuya virtud la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, la alegría que nos produjo este histórico gesto político de la comunidad española hacia los territorios forales, en un intento de superación de un pasado atormentado, compensaba ciertos defectos de redacción que, desde una posición contraria a los regímenes forales, podría desvirtuar el sentido del pronunciamiento constitucional".

Sostuvo entonces la interpretación mantenida desde un principio de que el segundo párrafo de la disposición adicional del Congreso no era de aplicación al territorio foral navarro:

234 Tras la reunión del Consejo Foral de Navarra, la Diputación Foral hizo suyas las propuestas aprobadas por acuerdo de 3 de agosto de 1978. (Véase Joaquín GORTARI: *La Transición política en Navarra*, ob. cit, vol. I, p. 474-476)

> Navarra no necesita ninguna actualización general, es decir, no precisa restablecer sus derechos históricos, porque los tiene vigentes, incardinados en la constitucionalidad. Únicamente precisa potenciar y perfeccionar su autonomía desde la propia virtualidad de adaptación y mejora inherente a la Ley Paccionada que acomodó los fueros a las exigencias de la unidad constitucional, y en función de la cual toda modificación ha de llevarse a cabo –y así lo han sido todas las alteraciones experimentadas desde 1841– mediante acuerdo entre la Diputación Foral y el Gobierno, formalizado o promulgado a través de la disposición de rango legal que proceda, a tenor de las normas constitucionales en cada momento.

Y argumentó por qué el segundo párrafo sólo era de aplicación a las Provincias Vascongadas:

> Ocurre, además, que la redacción del segundo párrafo no es tampoco plenamente satisfactoria para los territorios de Guipúzcoa y Vizcaya, a los que va destinado. Porque el restablecimiento de sus derechos supone un reconocimiento formal de su pasada autonomía originaria –entiéndase bien, autonomía, no soberanía– que se concretaba en un régimen foral que nada tiene que ver, desde el punto de la técnica jurídica, con un Estatuto de autonomía. Una cosa es que la reintegración foral no pueda efectuarse más que en el seno de la Constitución, lo que exige, por tanto, la previa aceptación de los principios básicos de su artículo 2º, y otra distinta que sea preciso redactar un Estatuto de autonomía, pues para semejante viaje no se necesitan alforjas. El régimen foral es un sistema diferente del estatutario, aunque pueda coincidir con él en sus efectos prácticos. Restablecer su régimen foral significa dar a las Provincias Vascongadas lo que es inherente a su personalidad histórica. Se trata de llevar a cabo una devolución de derechos que pertenecían, al pueblo vasco que, a lo largo de la historia se ha caracterizado por su fidelidad a las empresas comunitarias españolas. Sólo cuando se han vulnerado sus derechos históricos han surgido, por reacción, movimientos separatistas. Pero la desviación de una minoría no es razón para desconocer por más tiempo unos derechos históricos que no son bandera de un partido, como pudiera parecer, sino que están enraizados firmemente en el corazón de la inmensa mayoría de la población vasca.

> El Congreso de los Diputados ha abierto un camino para el reconocimiento pleno de la foralidad del País Vasco y de Navarra. Una foralidad que ha de ser, necesariamente, paccionada. No se pactan derechos de soberanía, sino el ejercicio concreto de la autonomía. Lo foral implica, necesariamente, el reconocimiento de un poder soberano, que se obliga mediante acuerdo con la comunidad foral a respetar su derecho a la autonomía. Las facultades forales son originarias, pero nunca implican permanencia de soberanía política. Vulnerar los Fueros es quebrantar el pacto con la *comunidad foral*.

Fue entonces cuando, alegando el deseo de perfeccionar la disposición adicional, formuló una enmienda "in voce" que resumían en una sola las tres enmiendas presentadas y que se leyó a continuación por el secretario de la Comisión, Michel Unzueta:

> 1. La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.
>
> 2. La actualización de dicho régimen para la incorporación de los derechos históricos al ordenamiento jurídico en el marco de la Constitución se ajustará al siguiente procedimiento:
>
> a) Acuerdo entre las instituciones representativas de los territorios afectados y el Gobierno.
>
> b) Aprobación por las Cortes Generales del referido acuerdo mediante voto de ratificación.
>
> c) Referéndum en cada uno de los territorios afectados una vez aprobado por las Cortes.
>
> Cumplidos los trámites anteriores, el acuerdo foral será promulgado como ley, pudiendo adoptarse una denominación que se ajuste a su tradición histórica, sin que necesariamente reciba el nombre de estatuto.
>
> 3. El vigente régimen foral de Navarra podrá modificarse con arreglo a lo dispuesto en los apartaos a) y b) del número anterior, sin perjuicio de la unidad constitucional.

No hubo ningún turno en contra, pero la enmienda estaba destinada a naufragar. Del Burgo era conocedor de que su grupo no la iba a apoyar, aunque sabía que el portavoz en la Comisión Constitucional daría satisfacción a la última exigencia del acuerdo del Consejo Foral que decía que, en último término, de no aceptarse su propuesta debía quedar bien sentado en los debates que el segundo párrafo de la disposición adicional no era de aplicación a Navarra.

El portavoz socialista, Luis Alberto Aguiriano, intervino a continuación para manifestar que su grupo votaría a favor de las enmiendas de Senadores Vascos.

Por su parte, el senador Luis González Seara, portavoz de UCD en la Comisión

Constitucional, en su intervención defendió el texto de la disposición adicional tal y como se había aprobado por el Congreso no sin antes dejar constancia de lo siguiente:

> (…) está claro que en la disposición adicional Navarra y Alava no tiene por qué actualizar sus derechos históricos de acuerdo con lo que aquélla establece, porque son unos derechos que han tenido vigentes y que, por consiguiente, han sufrido la actualización pertinente[235].

Se produjo un incidente cuando se produjo una confusión del presidente al someter a votación las enmiendas del Grupo de Senadores Vascos. La enmienda 979 fue rechazada por 11 votos en contra y 10 a favor, con tres abstenciones. A continuación, el presidente sometió a votación "la segunda alternativa del señor Unzueta". El resultado fue favorable a la enmienda por 13 votos a favor y 11 en contra, con una abstención. El secretario Michel Unzueta dio lectura a la enmienda aprobada, que resultó ser su primera alternativa (que reflejaba el contenido de la enmienda 979 con una ligera variación, como hemos expuesto) y no la segunda, pues ésta reflejaba el texto del acuerdo del Consejo Foral. Se da la circunstancia de que el senador Del Burgo había votado a favor y cuando leyó, en tono alborozado, el Sr. Unzueta, como secretario de la Comisión, la enmienda aprobada protestó por considerar que esa no era la segunda alternativa que había defendido en su intervención en defensa de las enmiendas del Grupo de Senadores Vascos. Se produjo un gran revuelo. El presidente sostenía que se había votado la primera alternativa, pero accedió a escuchar la grabación de la sesión, que confirmó su error y por tanto reconoció que éste había provocado el de Del Burgo. En vista de ello, anuló la votación porque el error había "distorsionado" el sentido de la votación.

Resuelto este rifirrafe parlamentario, el presidente sometió a votación el texto de la primera fórmula de Senadores Vascos que resultó aprobada por 13 votos a favor y 12 en contra. En consecuencia, no hubo lugar a votar ni la enmienda "in voce" del senador Del Burgo ni el texto de la disposición adicional aprobada por el Congreso[236].

---

235 En un breve turno de palabra, el Senador Del Burgo manifestó "que me satisface plenamente la interpretación que a efectos posteriores puedan darse a las palabras del Portavoz de Unión de Centro Democrático recordando a su vez las expresadas en el Congreso de los Diputados, tanto por el Grupo Parlamentario Socialista como de Unión de Centro Democrático que especificaron que el segundo apartado no tenía relación con Navarra y que, por consiguiente, no le era de aplicación".

236 Véase el debate de la disposición adicional en CONSTITUCION ESPAÑOLA, ob. cit., t. III, p. 4323-4335.

La aprobación de la enmienda nacionalista sería una victoria pírrica, pues en el Senado UCD tenía mayoría suficiente para volver al texto del Congreso, como así ocurrió.

Pero antes se abrió un último intento de negociación, realizado *in extremis*, para llegar a una fórmula de consenso con el Partido Nacionalista Vasco.

El debate en el pleno del Senado

El 5 de octubre de 1978, en la recta final del debate de la Constitución, el pleno del Senado abordó los votos particulares que habían sido mantenidos en la Comisión Constitucional. Hasta ese momento, las negociaciones con los nacionalistas para buscar el acuerdo definitivo habían fracasado. Recordemos cómo el dictamen de la Comisión incluía la enmienda "in voce" defendida por el senador Unzueta y que resultó aprobada en medio de una gran confusión. Ante la falta de acuerdo, UCD había tomado la decisión de volver al texto del Congreso.

El primero en hacer uso de la palabra fue el portavoz centrista Luis González Seara, para defender el voto particular de UCD expresado al término del debate en la Comisión Constitucional. Manifestó que "estábamos entonces, y estamos ahora, que la enmienda no era aceptable al dejar muy confusos los términos del reconocimiento y actualización de los derechos históricos y al producir igualmente una gran ambigüedad en la interpretación del alcance mismo de la Constitución en relación con el País Vasco". Y sobre las fallidas negociaciones con el PNV dijo:

> Se ha intentado con la mejor voluntad, por parte de todos, llegar a un nuevo texto que fuera aceptable para el conjunto de las fuerzas políticas, incluidos los Senadores Vascos, y no ha habido éxito en el intento. Se ha llegado incluso a proponer, sobre la base de una enmienda "in voce" que había presentado el Partido Nacionalista Vasco en el Pleno del Congreso, el día 21 de julio, que prácticamente recogía todo el texto de esta enmienda "in voce" y que únicamente donde se decía, en la enmienda del Partido Nacionalista Vasco que "el Estatuto de Autonomía, norma institucional básica en los términos establecidos en el artículo 140", se dijera "el Estatuto de Autonomía cuyo contenido habrá de acomodarse a lo que establece la Constitución". Incluso con esta pequeña corrección, lamentablemente, no fue posible llegar a un acuerdo, no hubo éxito en los intentos de encontrar un texto que pudiera satisfacer a todos.

Se refería González Seara al texto de una enmienda "in voce" al artículo 150

bis, que el vicepresidente Abril Martorell había ofrecido a los nacionalistas al punto de la mañana de ese mismo día con el siguiente texto:

> El Estatuto de autonomía de los territorios forales podrá llevar a cabo el reconocimiento y actualización de sus derechos históricos, respetando en todo caso los límites de competencia que resultan del artículo 148 (actual 149) y concordantes, y los principios de igualdad y solidaridad de todos los españoles.
>
> El Estatuto se elaborará de común acuerdo por las instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno, siguiendo en lo demás la tramitación prevista en los párrafos 3 y 4 del apartado 2 del artículo 150. A partir de la entrada en vigor del Estatuto, los derechos así actualizados quedarán reconocidos y amparados por la Constitución.

En cualquier caso, no queda alterada la foralidad vigente, así como tampoco la naturaleza jurídica de la misma.

Ignoramos quién fue el redactor material de esta enmienda, que por fortuna para los centristas navarros no fue aceptada por los nacionalistas, de modo que al comienzo del debate de la disposición adicional se sabía que las conversaciones estaban rotas y que el resultado de las votaciones sería la vuelta al texto del Congreso. Hay que reconocer la buena fe del vicepresidente Abril, pero el escaso acierto de su formulación. Había aspectos positivos, como el reconocimiento del principio de bilateralidad, aunque el límite para el desenvolvimiento de los regímenes forales actualizados quedaría encorsetado por las competencias exclusivas del Estado definidas en el artículo 148 (finalmente 149). Pero al final los fueros debían entrar para su "reconocimiento y actualización" en el marco de un Estatuto de autonomía. Es cierto que en el último párrafo se proclamaba que no quedaba alterada la foralidad vigente, así como tampoco la naturaleza jurídica de la misma, precepto que se refería principalmente a Navarra, pero que era contradictorio con la previsión de que la actualización tuviera que ser incorporada al ordenamiento jurídico mediante un Estatuto de autonomía. Ni siquiera se utilizaba el plural "Estatutos", que permitiría que Navarra recorriera su proceso de actualización al margen del Estatuto de los territorios forales vascos. De modo que el pronunciamiento del último párrafo entraba en contradicción con los párrafos anteriores, pues no quedaba claro si Navarra, de acuerdo con la naturaleza del régimen foral, podía pactar su "amejoramiento" y seguir su andadura autonómica con un instrumento jurídico diferente de un Estatuto constitucional de autonomía. Por otra parte, la ubicación del precepto foral dentro del título VIII de la Constitución y no en una disposición adicional no era satisfactoria desde el punto de vista de la finalidad

perseguida. Finalmente, mientras no se hubiera recorrido todo el camino previsto los derechos históricos no quedarían "reconocidos" (termino objetado por los centristas navarros) y amparados por la Constitución.

González Seara volvió a resaltar que el segundo párrafo de la disposición adicional aprobada por el Congreso no era de aplicación a Navarra:

> Señoras y señores senadores, ésta es la primera vez que una Constitución española establece que se respeten y amparen los derechos históricos de los territorios forales; pero esos derechos que nadie puede pretender reinstaurar a partir de cómo estaban en el siglo XVII –y evidentemente nadie lo plantea, para que no pueda parecer un privilegio anacrónico–, han de ser actualizados de la única forma que hoy es admisible: en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía.
>
> Y por eso dijimos ya en la Comisión que esa actualización no afectaba a quienes han tenido una foralidad vigente, como es el caso de Navarra y Alava, donde la actualización se ha ido produciendo, paso a paso, sin ningún problema; lo cual no impide, naturalmente, que el marco de la Constitución afecta también en el futuro a esos dos territorios de Navarra y Alava.
>
> Pero es que, además, todo el título VIII de esta Constitución perfecciona mucho lo que había establecido la Constitución de la República y el Estatuto Vasco de 1936, por el que tanto han luchado los vascos, tanto han reivindicado los vascos [debió decir algunas fuerzas políticas vascas], como elemento fundamental para acceder a una situación de vida democrática, y no solamente cabe holgadamente en los estatutos que están previstos en esta Constitución, sino que realmente esta Constitución permite ir, en materia de autonomías, mucho más allá de lo que iba la Constitución de 1931 y el Estatuto de 1936, que los nacionalistas vascos habían aprobado y que luego han reivindicado tantas veces y en tantas ocasiones.

Ocupó a continuación a la tribuna de oradores el senador Del Burgo. Lo hizo para defender la enmienda "in voce" presentada en la Comisión Constitucional y que ni siquiera llegó a votarse al aprobarse la enmienda de Senadores Vascos. Del Burgo convirtió su turno en una defensa de la disposición adicional y de la propia Constitución.

Recordó su intervención en la Comisión Constitucional. Reiteró la necesidad de reparar la gran injusticia que había supuesto la Ley abolitoria de 1876 y cómo el restablecimiento de los Fueros vascos debía ser fruto del acuerdo entre las instituciones representativas y la representación nacional, "lo que no supone afectar

a la soberanía del Estado, puesto que el poder legislativo se reserva la facultad de aprobar o no dicho acuerdo".

Se refirió a la campaña de que había sido objeto al presentarle como "contrario o enemigo de los legítimos derechos del pueblo vascongado" y leyó un pasaje de un artículo suyo publicado en 1972 bajo el título "Los Fueros del País Vasco" en el que defendía la reintegración foral vascongada, cuyo contenido desmentía a sus detractores[237].

Manifestó cómo el actual presidente del Gobierno Vasco en el exilio, Jesús María Leizaola, en el debate de la Constitución de 1931, que ninguna referencia hacía a los derechos históricos forales, intervino en el pleno del Congreso afirmando que el proyecto de Constitución, en su título I, equivalente al actual título VIII, "admite en realidad el dar un cauce a la aspiración vasca fundamental que consiste desde hace noventa y dos años en ver restaurada, como cuerpo político propio, aquella personalidad políticamente existente, de una manera efectiva, con poderes efectivos hasta 1839", de modo que "ninguna dificultad tuvieron los nacionalistas vascos en admitir el marco de la Constitución para tratar de dar satisfacción a sus aspiraciones autonómicas que concretaron en un Estatuto de autonomía que fue plebiscitado por Alava, Guipúzcoa y Vizcaya".

Invitó a los nacionalistas vascos "con todo afecto" a "decir sí a una Constitución que no sólo permite encajar en sus preceptos todo el ámbito autonómico del Estatuto vasco de 1936, sino que además hace un reconocimiento expreso de los derechos históricos que pueden restablecerse al propio tiempo que se actualizan".

237 El artículo leído por el senador Del Burgo decía así: "Restablecer las instituciones forales (vascongadas), después de casi un siglo de estar en suspenso, no quiere decir que hayan de aplicarse las mismas fórmulas concretas de representación y organización. El régimen foral era esencialmente dinámico y es lógico suponer que en este período se hubieran introducido abundantes reformas… Defender el restablecimiento del Fuero no es tratar de volver a estructuras arcaicas, sino dar satisfacción a uno de los anhelos más intensos del hombre de nuestro tiempo: la participación en las tareas públicas. En el caso del Fuero, además de ser un acto de justicia, robustecería la unidad española que no hay que confundir con el uniformismo jurídico que, por desgracia, padece nuestro país como una auténtica camisa de fuerza… Para las regiones no forales la descentralización es igualmente necesaria. No se aboga por la instauración de privilegio alguno. Lo que sucede es que en unos casos la autonomía regional sería consecuencia de la tradición histórica y, en otros casos, deberá descansar en un acto de consciente limitación del Estado… ¿No convendría meditar que mientras los fueros vascos estuvieron vigentes en las Provincias éstas figuraron siempre en la vanguardia de la lealtad a la Monarquía española y a los destinos transcendentes de la hispanidad?". (*Gaceta Universitaria*, núm. 157, abril, 1972.)

Y concluyó con estas palabras:

> Señor Presidente, quiero aprovechar la ocasión de estar en el uso de la palabra para anunciar la retirada de este voto particular, 538, que los senadores navarros de Unión de Centro Democrático habíamos mantenido para su defensa en el Pleno.
>
> Esta fórmula tenía la virtualidad de tratar de servir de vía de entendimiento entre las posiciones de la enmienda aprobada en la Comisión Constitucional y la que en su día aprobó el Congreso.
>
> Nuestro voto particular desarrollaba lo que está implícito en la fórmula del Congreso, mas no habiendo sido posible, pese a los esfuerzos realizados, llegar a un acuerdo político con el Grupo nacionalista vasco, nuestro voto particular carece de sentido en estos momentos.
>
> Lo retiramos no sin recordar las palabras que el señor González Seara acaba de pronunciar, así como también las que dijo en la Comisión Constitucional de una forma rotunda, que está claro que en la disposición adicional Navarra y Alava no tienen por qué actualizar sus derechos históricos de acuerdo con lo que aquella establece, porque son unos derechos que han tenido vigentes y ha sufrido la actualización pertinente.
>
> Junto a las consideraciones anteriormente dichas, como navarros y en congruencia con lo aprobado por el Consejo Foral el 31 de julio, nos sentimos plenamente satisfechos con el resultado, que no va a ser otro que el amparo y respeto de la Constitución a nuestro régimen foral en el marco de unas Cortes Constituyentes que han dado inequívocas muestras a lo largo de la legislatura, de respeto a los principios e instituciones de nuestra foralidad. Una foralidad, Señorías, sentida desde lo más hondo de nuestra españolidad y que está en todo momento dispuesta a cumplir con los objetivos de solidaridad que son fundamento de nuestra Constitución.

Pero la batalla no había terminado. Eran las dos de la tarde y faltaba por debatir una enmienda "in voce" presentada por el grupo parlamentario Socialista. Por otra parte, mientras se desarrollaba la sesión, el senador Joaquín Satrústegui había tomado la iniciativa para tratar de encontrar una fórmula de consenso y, a tal efecto, había distribuido entre los grupos una enmienda "in voce" del siguiente tenor literal:

> La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización general se realizará, en su caso, de acuerdo entre

> sus instituciones representativas y el Gobierno por medio de los respectivos Estatutos de Autonomía, todo ello conforme a la Constitución.

En vista de ello, al término de la intervención del senador Del Burgo, el portavoz nacionalista Michel Unzueta solicitó la palabra y pidió que se suspendiera la sesión "por el tiempo necesario", habida cuenta de que "en estos momentos, fuera de este salón, se están llevando a cabo unos intentos negociadores". El presidente accedió a un receso de quince minutos.

Reanudada la sesión, intervino el senador socialista Aguiriano para defender la siguiente enmienda "in voce":

> La Constitución reconoce y garantiza los derechos forales de las provincias de Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra, cuya reintegración y actualización, en su caso, se llevará a cabo de acuerdo entre las máximas instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno, a través del estatuto.
>
> El estatuto de autonomía elaborado en la forma establecida en el párrafo anterior asumirá las competencias que para las Comunidades Autónomas establecen los artículos concordantes de esta Constitución, y la incorporación definitiva de los derechos forales al ordenamiento jurídico, en el ámbito general del título VIII y será sometido al referéndum de los territorios afectados y al voto de ratificación de las Cortes Generales. Tras su aprobación por éstas será promulgado como ley.

Aguiriano expuso cuál había sido la postura de los socialistas en todo este proceso. Habían apoyado la disposición adicional aprobada por el Congreso. Asimismo, habían dado su voto favorable a la enmienda de Senadores Vascos en la Comisión Constitucional, "aun a sabiendas de que no era una enmienda que pudiese ser aceptada por este Pleno, pero con ello pretendíamos fundamentalmente, forzar una negociación que posibilitase el llegar a un acuerdo entre las fuerzas mayoritarias del país; y fruto, especialmente, de nuestro voto a favor, hemos llegado hasta este momento en la búsqueda de la solución.

Pasó a defender seguidamente su enmienda con estas palabras:

> Nosotros elaboramos esta enmienda entre dos límites muy claros y definidos; por una parte, la disposición adicional que fue aprobada en el Congreso, que fue apoyada por UCD, pero no por el Partido Nacionalista Vasco; y el otro límite estaba en la enmienda aprobada en el Senado, que ocurrió a la inversa: aprobada por el Partido Nacionalista Vasco pero no por Unión de

Centro Democrático.

> Para nosotros era fundamental que el pueblo vasco no tuviese ningún tipo de privilegios. Como socialistas no consentimos que ningún pueblo del Estado español tenga privilegios sobre el resto de los pueblos. Por eso en nuestra enmienda hacemos una referencia concreta al título VIII.
>
> Nuestra enmienda, en cambio, favorece una actualización y modernización de los antiguos derechos forales, a la vez que profundiza en la autonomía, pudiéndose alcanzar cotas de autogobiernos muy superiores a las de cualquier otra Constitución española.

Anunció que los socialistas se abstendrían en la votación de las enmiendas que pudieran ponerse a votación antes que la suya, "con objeto de conseguir que nuestra propuesta, que creemos la más coherente y lógica de todas, salga adelante". Y concluyó:

> Señoras y señores Senadores, España entera y Euskadi en particular están pendientes de nuestra decisión. Hagamos honor a esa atención y aprobemos la enmienda socialista que, si no gusta a todos, yo estoy convencido de que es la que menos disgusta.

Faltaba el turno de Michel Unzueta que ocupó la tribuna para defender la enmienda 979, que había sido rechazada por la Comisión Constitucional, antes de que se votara la enmienda alternativa que resultó aprobada.

Esto suponía la vuelta de los nacionalistas al punto de partida, lo que fue justificado por Unzueta con las siguientes palabras:

> Nuestra disposición adicional lo que pretende, en definitiva, es sentar unas bases que en algún modo pudieran ser calificadas como una tregua del viejo problema foral vasco, una tregua en la que nadie pueda decir que sale ganando; mejor dicho, saldría ganando España, pero al menos ningún partido político pueda decir que sale ganando. Lo único que hacíamos era sacar este tema a esa espiral de amargura y a esa espiral de frustraciones que ha tenido hasta este momento, y lo llevábamos, en frase que he utilizado muchas veces, a una etapa de paz y tranquilidad para que nosotros o las generaciones que nos signa resuelvan definitivamente el problema.
>
> (…)

> Hay dos cosas que no podíamos hacer. En primer lugar, que el reconocimiento de los derechos históricos fuera, de una forma tan confusa o ambigua que, en definitiva, al final nadie supiera dónde estábamos.

Se refirió entonces a los debates producidos en 1839 en el Congreso y el Senado. Recordó los intentos de definición de la unidad constitucional que se produjeron en el Congreso entonces, citando al entonces ministro de Gracia y Justicia, Lorenzo Arrazola y de Juan Martín Carramolino, ministro de la Gobernación, así como al Conde de Ezpeleta, presidente de la Comisión de fueros, para concluir que "en el siglo pasado fueron capaces de compaginar –aunque después la desgraciada y triste historia de España no permitiera desarrollar este precepto- el concepto de los pueblos vascos a conservar sus fueros"[238].

Estamos seguros de que al presidente Garaicoechea, que seguía el debate desde la tribuna de invitados del Senado, le habría contrariado esta defensa del concepto de unidad constitucional inserto en la Ley de 1839, que venía a refrendar cuanto sobre la misma sostenían los centristas navarros encabezados por Del Burgo, razón por la que oponían a su derogación. Pero los discursos parlamentarios, de los que por fortuna queda constancia en los *Diarios de Sesiones*, ofrecen en ocasiones no pocas sorpresas.

Finalizó su discurso con estas palabras:

---

238 Michel Unzueta advirtió que no estaba seguro de si el ministro de Gracia y Justicia, Lorenzo Arrazola (al que por error el *Diario de Sesiones* denomina Arazaga), el ministro de la Gobernación, Juan Martín Carramolino, y el presidente de la Comisión de Fueros, conde de Ezpeleta, habían pronunciado las palabras por él citadas en el Congreso de los Diputados. En realidad lo fueron en el Senado, en el mismo salón en el que hablaba el senador nacionalista. Estas fueron las palabras citadas por Unzueta:

Arrazola: "La unidad de una cosa se salva en los principios que la constituyen, en los grandes vínculos, en las grandes formas características y, de ninguna manera, en los detalles. ¿La Monarquía de Castilla dejará de ser una; la Monarquía absoluta de España dejaría de ser una, porque hubiera infinidad de diferencias de pueblo a pueblo? Creo que se salva la unidad constitucional habiendo un solo Rey para todas las provincias, un mismo poder legislativo, una representación nacional. Habrá una Reina y será Reina constitucional de todos los españoles". Carramolino: "Unidad constitucional será la conservación de todos los grandes vínculos, y la concesión de fueros que se propone esta ley ¿qué ofende la unidad constitucional? [En el *Diario de Sesiones* no se transcribe la frase que hemos destacado en cursiva, con la que Carramolino concluyó su definición de unidad constitucional.] Conde de Ezpeleta [José de Ezpeleta y Enrile, senador por Navarra]: "La Comisión, por su parte, está acorde si se entiende el artículo 1º tal como el Ministro de Gracia y Justicia ha manifestado. Si la unidad constitucional no se entiende como régimen constitucional, si se tomara en ese sentido, sería una decepción, un engaño, porque sería decir que estamos dando una cosa, no dándola. Entonces no habría nada y las provincias quedarían reducidas a un estado peor".

> Pues bien, todo este esfuerzo y toda esta buena voluntad, que al menos ha sido siempre nuestro propósito, decía que tenía dos límites. Uno, que, en la formulación que se adopte para salvaguardar los derechos históricos, sin ningún ánimo de privilegio, al menos en esa formulación quede claro que lo esencial de esos derechos históricos quedan reservados, y que la Constitución no es un obstáculo a su desarrollo. Y el otro punto, el otro límite, que no hemos podido soslayar es de naturaleza puramente democrática.
>
> Hemos dicho, y yo lo digo ahora solemnemente en esta Cámara, que cualquier formulación que por nuestra parte supusiera la extinción de unos derechos históricos, aunque nosotros lo aceptáramos, sería, en el terreno democrático, inválida. Ningún partido político, cualquiera que sea su responsabilidad o importancia y, desde luego, sus representantes parlamentarios, más aún, ni siquiera todos los representantes parlamentarios del pueblo vasco, podrían aceptar que, bajo una formula constitucional, quedaran extinguidos unos derechos históricos, si esto previamente no se consulta al pueblo vasco que es, en definitiva, y siguiendo precisamente la doctrina establecida en uno de los primeros preceptos de este proyecto constitucional, el detentador[239] último de estos derechos, pero, salvando estos límites, nosotros hemos estado dispuestos, y seguimos estándolo, a la aceptación de cualquier fórmula.

Fue entonces cuando pidió la palabra el vicepresidente Abril Martorell. La temperatura política subió varios grados en el salón de plenos del Palacio de la Marina Española, donde los senadores esperaban expectantes las palabras de uno de los principales artífices del consenso constitucional, en respuesta a las últimas palabras del senador Unzueta.

Abril inició su discurso destacando el carácter marcadamente autonomista de la Constitución, con altos niveles de autogobierno para cada una de las comunidades españolas:

> Nosotros creemos que hasta los deseos más autonomistas o más nacionalistas pueden tener acogida clara dentro de esta Constitución. Lo que también creemos es que en la interpretación de la Constitución, y en la relación con este punto, no cabe ningún tipo de ambigüedades.
>
> (…)

239 Del Burgo utilizó indebidamente la palabra “detentador”, que es sinónimo de usurpador. La palabra correcta habría sido “titular”.

> La disposición adicional que viene redactada desde el Congreso contiene, en sí misma, unos ingredientes, como ha dicho mi compañero de partido Jaime Ignacio del Burgo. Por primera en las Constituciones españolas se contienen en sí mismo unos ingredientes que pueden resolver, definitivamente, el pleito que lleva esperando demasiados años su solución, pero también, de un modo claro, sencillo e inequívoco, lo reconduce a un marco constitucional que es lo suficientemente amplio para que quepa todo ese conjunto de pretensiones largo tiempo demorada.
>
> Entendemos, y es útil recordar, la historia antigua y la historia reciente y cuando esta posición de la disposición adicional fue votada en la Comisión Constitucional, prácticamente por unanimidad como se recordará, y en todo caso con el voto de los representantes del Partido Nacionalista Vasco, aquella Comisión Constitucional constituyó un gran motivo de distensión para nuestro país...

El vicepresidente Abril defendió la congruencia de su partido que en ningún caso hacía cuestión de gabinete de los textos, "pero que tienen que estar inequívocamente dentro de la Constitución".

Y en un último intento de conciliación anunció que su grupo estaba dispuesto a votar a favor de la enmienda 150 bis, a la que ya hicimos referencia anteriormente. Texto que no satisfacía plenamente a los centristas navarros por los motivos que expusimos, aunque contuviera aspectos positivos como la previsión de que la actualización de los derechos históricos habría de hacerse de común acuerdo por las instituciones representativas de los territorios forales y el Gobierno y la declaración de que la foralidad vigente no quedaba alterada ni tampoco su naturaleza jurídica[240].

Manifestó que ésta era la última oferta a los nacionalistas. No había margen para seguir negociando. No obstante, aceptaba que se pospusiera la sesión durante una hora –eran las tres y diez minutos de la tarde– para que el Partido Nacionalista Vasco pudiera fijar su postura definitiva.

---

240 Reproducimos el texto de la enmienda 150 bis, para una mejor comprensión del debate: "El Estatuto de autonomía de los territorios forales podrá llevar a cabo el reconocimiento y actualización de sus derechos históricos, respetando en todo caso los límites de competencia que resultan del artículo 148 (actual 149) y concordantes, y los principios de igualdad y solidaridad de todos los españoles. / El Estatuto se elaborará de común acuerdo por las instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno, siguiendo en lo demás la tramitación prevista en los párrafos 3 y 4 del apartado 2 del artículo 150. A partir de la entrada en vigor del Estatuto, los derechos así actualizados quedarán reconocidos y amparados por la Constitución. / En cualquier caso, no queda alterada la foralidad vigente, así como tampoco la naturaleza jurídica de la misma".

El presidente levantó la sesión para reanudarla a las cuatro y media de la tarde, aunque dio comienzo a las cinco y quince minutos. El motivo del retraso estuvo en las conversaciones sobre la enmienda "in voce" que había distribuido entre los grupos parlamentarios el senador Satrústegui, perteneciente al Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes.

El primero en tomar la palabra fue el senador Unzueta, que rechazó el ofrecimiento del vicepresidente Abril, por tratarse de una enmienda que en las conversaciones llevadas a cabo en la recta final del debate en el Congreso había sido rechazada por los nacionalistas.

Anunció que su grupo parlamentario solicitaba el pronunciamiento de la Cámara sobre una nueva enmienda "in voce", que reproducía prácticamente el texto ofrecido por el vicepresidente Abril en la sesión de la mañana, aunque con "brevísimas correcciones". Estas consistían, básicamente, en que la ubicación del precepto no sería en el título VIII sino en una disposición adicional de la Constitución, razón por la que se reproducía prácticamente en su literalidad el primer párrafo de la aprobada por el Congreso, sustituyendo la expresión "ampara y respeta" por la de "reconoce y ampara". Además se modificaba el inciso "y los principios de igualdad y solidaridad de todos los españoles" por "garantizándose, asimismo, la igualdad y solidaridad de todos los españoles" y se suprimía la previsión de que a partir de la entrada en vigor del estatuto que se elaborase de común acuerdo con las instituciones forales quedarían reconocidos y amparados por la Constitución los derechos históricos así actualizados. De modo que la enmienda propuesta quedaba redactada del siguiente modo[241]:

> La Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales. El Estatuto de autonomía de dichos territorios podrá llevar a cabo

241 Para mejor comprensión de las "brevísimas correcciones" transcribimos el texto de la enmienda inicial:

"La Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales. El Estatuto de autonomía de los territorios forales podrá llevar a cabo el reconocimiento y actualización de sus derechos históricos, respetando en todo caso los límites de competencias que resultan del artículo 148 (actual 149) y concordantes, y los principios de igualdad y solidaridad de todos los españoles.

El estatuto se elaborará de común acuerdo por las instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno, siguiendo en lo demás la tramitación prevista en los párrafos 3 y 4 del apartado 2 del artículo 150. A partir de la entrada en vigor del Estatuto, los derechos así actualizados quedarán reconocidos y amparados por la Constitución.

En cualquier caso, no queda alterada la foralidad vigente, así como tampoco la naturaleza jurídica de la misma".

> el reconocimiento y actualización de sus derechos históricos, respetando en todo caso los límites de competencias que resultan del artículo 148 (actual 149) y concordantes, y los principios de igualdad y solidaridad de todos los españoles.
>
> El estatuto se elaborará de común acuerdo por las instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno, siguiendo en lo demás la tramitación prevista en los párrafos 3 y 4 del apartado 2 del artículo 150.
>
> Su modificación se acomodará al mismo procedimiento.
>
> En cualquier caso, no queda alterada la foralidad vigente, así como tampoco la naturaleza jurídica de la misma.

Asimismo, dejó constancia de que el senador Irujo presentaba a su vez una enmienda "in voce", que reproducía el texto aprobado por el Consejo Foral de Navarra[242].

El presidente Antonio Fontán, después de que el secretario les diera lectura, anunció entonces que iba a procederse a la votación de las cuatro enmiendas "in voce" que se habían presentado a la Mesa. La primera sería la del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes[243], la segunda la del senador Satrústegui, la tercera y las dos últimas, la de Senadores Vascos y la del senador Irujo.

Pero antes de iniciarse las votaciones, el portavoz del grupo parlamentario de UCD, Antonio Jiménez Blanco, solicitó que se leyera de nuevo la enmienda de Satrústegui. Así se hizo:

> La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización general se realizará, en su caso, de acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno, por medio de los respectivos Estatutos de Autonomía, cuyo contenido se ajustará en todo a lo dispuesto

242 Dejamos constancia de que en la sesión de la mañana, antes de la intervención del senador Del Burgo, el presidente dio la palabra al representante del Grupo de Senadores Vascos para la defensa del voto particular de dicho Grupo Parlamentario, que reproducía la propuesta aprobada por el Consejo Foral de Navarra. Ninguno de los senadores vascos pidió la palabra, por lo que la enmienda se dio por decaída. (CONSTITUCION ESPAÑOLA, ob. cit., p. 4960.)

243 La enmienda proponía la supresión de la disposición adicional primera del dictamen de la Comisión Constitucional y la eliminación en la disposición derogatoria de las leyes abolitorias de la expresión "en tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia…".

en la Constitución.

Tras su lectura, Jiménez Blanco "comprendiendo que, por las circunstancias del caso [se estaba a punto de producirse las votaciones], yo me atrevería a preguntar a través del señor Presidente si esta enmienda "in voce" presentada por el señor Satrústegui tendría la aceptación del Grupo Parlamentario de Senadores Vascos".

El presidente concedió la palabra al senador Unzueta, que subió a la tribuna y tras unos momentos de vacilación pronunció estas escuetas palabras, que fueron acogidas con grandes rumores:

Recibo indicación de respuesta negativa.

Y abandonó la tribuna visiblemente contrariado[244].

El presidente concedió entonces la palabra al autor de la enmienda, Joaquín Satrústegui. Tras informar a la Cámara que en las conversaciones que había mantenido con la minoría nacionalista habían llegado a un acuerdo sobre el contenido de la enmienda que terminaba con la expresión "todo ello conforme a la Constitución"[245], el senador Satrústegui añadió.

Este texto tenía el voto absoluto de los Senadores Vascos.

Luego ha habido una variante que consiste en que, tras las palabras "los respectivos Estatutos de autonomía", se añaden las siguientes: "cuyo contenido se ajustará en todo a lo dispuesto en la Constitución". Esta es la variante que para que pudiera prosperar he tenido que introducir en el voto particular

244 El autor, desde su escaño en la Mesa de la Cámara, observó que el presidente del PNV, Carlos Garaicoechea, desde la tribuna del público ordenó con un gesto imperativo a Unzueta que dijera "no". La frase de Unzueta demuestra su enfado interior, pues todo induce a pensar que estaba dispuesto a apoyar la enmienda de Satrústegui. Prueba de ello es que minutos después, en el turno de explicación de voto, no sería él sino el senador Vidarte quien explicaría las razones de la postura contraria de su Grupo Parlamentario.

245 El texto que, según Satrústegui, había aceptado el PNV decía así: "La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización general se realizará, en su caso, de acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno por medio de los respectivos Estatutos de autonomía, todo ello conforme a la Constitución". Se trataba del mismo texto de la disposición adicional aprobada por el Congreso, si bien sustituía la expresión "en el marco de la Constitución" por la de "todo ello conforme a la Constitución".

presentado.

El primer borrador decía, "todo ello conforme a la Constitución". La variante, "cuyo contenido se ajustará en todo a lo dispuesto en la Constitución".

Creo que sería una desgracia que, por una pequeña diferencia de palabra, no obtuviéramos hoy aquí un voto unánime. No tengo más que decir.

El senador Vidarte, del Grupo Senadores Vascos, pidió la palabra "por una cuestión de orden". Concedida por el presidente, dijo:

No sé si es una cuestión de orden, pero, evidentemente, creo que ha habido una alteración de los términos en que se han producido las conversaciones.

La enmienda que el señor Satrústegui ha presentado esta mañana a nuestro Grupo, en el cúmulo de conversaciones que estaban teniendo lugar dentro de este recinto, establecía, efectivamente la elaboración del Estatuto de autonomía conforme a la Constitución. Nosotros nunca hemos negado, puesto que la Constitución los respeta y garantiza, que los derechos históricos se enmarcaran de alguna manera en todo aquello que no fuera antitético con ellos, dentro de la Constitución (Rumores), sin que esto supusiera nunca el menor privilegio (Rumores).

El presidente le advierte: *Está Su Señoría entrando en debate.*

No sé si es cuestión de orden. (*Denegaciones y rumores*). Voy a decir lo que ha pasado, Lo que ha ocurrido es que, cuando estaba redactando el señor Satrústegui este texto, otra mano diferente le ha introducido esto de "en todo", con lo que no podemos estar de acuerdo porque hay cosas antitéticas entre el Derecho foral y el Derecho común.

Pidió entonces la palabra Abril Martorell. El vicepresidente reiteró lo dicho en su intervención de la sesión de la mañana. Pero añadió algunas precisiones más:

Nosotros, como Unión de Centro Democrático, no podemos reconocer unos derechos históricos sin saber qué pasa con ellos. Es una simple función de responsabilidad, y entendemos y respetamos las otras posiciones. Nosotros necesitamos saber que en caso de una colisión entre esos derechos históricos y la letra de la Constitución, una cosa muy sencilla: que prevalece la Constitución.

> Entonces, no hay problemas de redacción, señores, pese a toda la buena voluntad desplegada esta mañana; hay problemas de principio, hay problemas de fijación de esos principios. Y como se dijo en el Congreso, cuando se tarda cientos de horas de personas muy responsables en encontrar redacciones, procede hacer una fijación de los principios de base sobre los que nos estamos moviendo, y al encontrarnos con esa fijación, lo mejor probablemente para todos y para la paz de este país es no levantar el telón.
>
> Señores, aceptar la Constitución con una redacción o con otra es claramente aceptar la primacía de esa Constitución sobre cualquier otra cuestión en este país. La foralidad que actualmente está vigente, la que actualmente existe en Navarra y en Alava, la que está disfrutada pacíficamente es una foralidad derivada sin perjuicio de la unidad constitucional.
>
> (…)
>
> Hay que decir muy claramente al pueblo vasco que todo el Estatuto del 36 cabe en la Constitución y hay que decir muy claramente que los hechos que fueron suprimidos el año 36 o el 37 caben en la letra jurídica de la Constitución. Los problemas vendrán después al redactar las fórmulas concordadas de una manera o de otra, pero procede cuanto antes cerrar el hecho constitucional, permitir que todas las posiciones que son legítimas descansen en paz, y empezar a reconstruir cuanto antes el País Vasco, que realmente, está sufriendo demasiado por esta prolongación del hecho constitucional.

El vicepresidente se refirió a las enmiendas del senador Satrústegui y del Grupo Progresistas y Socialistas Independientes, reconociendo haber apreciado en ellas "valores positivos". Pero al no aceptarse por el PNV la primacía de la Constitución [de la enmienda acordada con Satrústegui no se deducía la conclusión de Abril] no era posible prestarles su apoyo. Y finalmente concluyó con estas palabras, que pusieron punto final al debate en el Senado sobre la cuestión de los derechos históricos forales:

> No obstante, entendemos que, de alguna manera, el reconocimiento de esos derechos históricos es un hecho positivo, pese a que el Partido Nacionalista Vasco, probablemente en este momento, le resulte imposible o muy difícil aceptarlo. Entendemos, de todas maneras, que es un hecho positivo y, por tanto, al no ser aceptada la propuesta de última hora de esta mañana del 150 bis y no tener posibilidades tampoco de obtener un sí, que realmente es lo que cerraría esta situación, nos vamos a mantener en la propuesta inicial del texto del Congreso que, en definitiva, encierra todo el potencial afectivo y jurídico que cualquiera de las otras fórmulas encierra.

Fernando Abril Martorell era ingeniero agrónomo, de modo que cuando se adentraba en el proceloso mar del derecho se notaba que podía ser un político hábil pero no por ello dominar ni los conceptos ni la técnica jurídica. Después de haber hecho la propuesta del 150 bis, no es fácil de entender por qué no aceptó una enmienda que aceptaba íntegramente su contenido, aunque cambiara la ubicación del precepto e incorporaba el párrafo primero de la disposición adicional aprobada por el Congreso. Recuérdese que nadie en esta Cámara había discutido que el amparo a los derechos históricos se produjera en una disposición adicional. Más aún, era esa la ubicación que UCD votaría instantes después. Por otra parte, la cita literal del párrafo primero de aquélla disposición era inobjetable. Y el vicepresidente no tuvo en cuenta que el segundo párrafo que finalmente se incorporó a la Constitución establecía que la actualización general del régimen foral se hiciera "en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía". Decir "en el marco de la Constitución" ofrecía los mismos problemas interpretativos que los suscitados en 1839 respecto a la "unidad constitucional", pues se trataba de un concepto jurídico indeterminado, pero que tenía la ventaja de ofrecer un campo abierto a una interpretación flexible. Por el contrario, la sustitución del párrafo segundo por el contenido del 150 bis concretaba cómo había de hacerse la actualización: acuerdo entre las instituciones representativas y el Gobierno, refrendado por el pueblo de cada territorio, y fijaba el límite al que había de sujetarse el Estatuto "foral", que debería respetar "en todo caso" los límites de las competencias exclusivas del Estado. Esto último podía conducir a la imposibilidad de restablecer ninguna competencia histórica contraria a la letra de la Constitución, algo que podría ocurrir, por ejemplo, con los conciertos económicos. Y era esto precisamente lo que acababa de defender el propio Abril Martorell. Por todo ello no es fácil de entender qué le llevó al vicepresidente a rechazar una enmienda, como la pactada por Satrústegui con los nacionalistas, que respondía a su criterio de no reconocer unos derechos históricos "sin saber qué pasa con ellos". Como tampoco es fácil de entender si realmente el PNV quería que la enmienda se aprobara o, sencillamente o pretendía acumular argumentos para justificar ante el pueblo vasco su negativa a refrendar la Constitución. Aunque también pudo valorar que la famosa "enmienda Arzallus", que hoy contiene el artículo 150 de la Constitución, venía a ser la garantía de que pudieran transferirse facultades de titularidad estatal en materias de competencia del Estado que por su naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación (expresión tan indeterminada como el concepto de "unidad constitucional" o las expresiones "en el marco de la Constitución" o "conforme a la Constitución"). Pero en tal caso el PNV habría tenido que votar a favor de una Constitución cuyo fundamento es la unidad indisoluble e indivisible de España.

No hay duda de que si se llega a aprobar la enmienda, las cosas podían haberse complicado para el fuerismo reformista de la UCD navarra. Es verdad que se reconocía la naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra, es decir, su carácter

paccionado. Pero podía entenderse que un hipotético pacto foral de reintegración y amejoramiento debería formalizarse a través de un único estatuto, pues la propuesta relativa al 150 bis no utilizaba el plural, lo que habría impedido a Navarra actualizar su régimen foral mediante un estatuto singular[246].

El presidente sometió a votación, en primer lugar, el voto particular del grupo parlamentario de UCD, que suponía la vuelta al texto del Congreso. Efectuada la votación fue aprobado por 129 votos a favor, 13 en contra, con 78 abstenciones[247]. Una vez confirmada la redacción originaria de la disposición adicional no había lugar a votar el resto de los votos particulares o enmiendas.

La disposición derogatoria

A lo largo de esta exposición hemos reflejado la controversia sobre la posible derogación en el texto constitucional de la Ley de confirmación de Fueros de 25 de octubre de 1839. Para los nacionalistas su abolición era imprescindible tanto para las Provincias Vascongadas como para Navarra. Los centristas navarros, sin embargo, abogaban por la exclusión del antiguo Reino de tal derogación por considerar que en ella tenía su anclaje jurídico la Ley Paccionada de 1841 y, además, en ningún caso podía hacerse sin la intervención de las instituciones navarras. También se recordará como el Consejo Foral de Navarra en su sesión de 2 de agosto de 1978 había optado por una fórmula ecléctica consistente en aceptar su derogación pero sólo en los aspectos que pudieran tener carácter abolitorio. Fórmula esta última que los centristas navarros habían aceptado a sabiendas de que

246 El autor deja constancia de que respiró aliviado cuando el pleno del Senado aprobó la vuelta al texto que se incorporó definitivamente como disposición adicional primera de la Constitución, que abría el camino a Navarra –y también a los territorios forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, a los que el Estatuto vasco de 1979 calificará de "históricos"–, para iniciar su propio proceso de reintegración foral que culminó en 1982 con la promulgación de la Ley Foral de Reintegración y Amejoramiento del Fuero.

247 El Grupo Socialista se abstuvo. El senador vasco Gregorio Monreal solicitó tras conocer el resultado de la votación cómo había votado la Mesa, contestando el presidente que los cuatro miembros de UCD (entre los que se encontraba el senador Del Burgo) habían votado a favor del voto particular, mientras que dos miembros del Partido Socialista se habían abstenido. Puesto que en la Mesa los socialistas tenían tres senadores, es de suponer (aunque el autor no lo puede asegurar) que el vicepresidente segundo, Ramón Rubial, presidente del Partido Socialista Obrero Español y del Consejo General Vasco o no se había abstenido de votar o no estaría presente en el momento de la votación). (CONSTITUCION ESPAÑOLA, ob. cit., t. III, p. 4975.) En esta obra, como ya dijimos, se reproducen en facsímil los *Diarios de Sesiones*, el debate de la disposición adicional se inserta en el t. III, p. 4958-4975.

se trataba de un brindis al sol ante la imposibilidad de determinar con claridad qué aspectos de la ley confirmatoria de los fueros habían sido abolitorios y cuáles no.

La disposición derogatoria del dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso no incluía ninguna referencia a las leyes abolitorias, aunque como ya expusimos esta pretensión se insertaba en algunas de las enmiendas "forales" presentadas por el PNV. Fue en el curso del debate del Congreso cuando se incluyo el párrafo segundo de la disposición derogatoria que figura en el texto constitucional.

Pues bien, unos días antes del final del debate constitucional en el Congreso de los Diputados, el diputado Jesús Aizpún y el senador Jaime Ignacio del Burgo mantuvieron una reunión con Abril Martorell. El presidente quería conocer su criterio sobre el borrador de una enmienda "in voce" que UCD estaba dispuesta a presentar en pleno[248], con el siguiente texto:

> En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se consideran definitivamente derogados Real Decreto de la Ley de 25 de octubre de 1839 y la Ley de 21 de julio de 1876.

Los representantes navarros dejaron constancia en primer lugar de la incorrección de llamar Real Decreto a la Ley de 1839 y convencieron al vicepresidente de que no procedía dicha derogación en lo que a Navarra se refería[249].

---

248 El 20 de julio de 1978, a las cuatro de la tarde, los diputados Asträin y Pegenaute junto con el senador Del Burgo mantuvieron una reunión en el Congreso con el presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, en la que les informó de que había dado instrucciones para que no se derogase, en lo que a Navarra se refiere, la ley de 1839 y quedara claro que la derogación afectaría únicamente a las Provincias Vascongadas. Ese mismo día se entregó a Herrero de Miñón un escrito, firmado por José Pedro Pérez Llorca y Jaime Ignacio del Burgo en el que se le indicaba que hiciera constar que "la Ley de 1839 sólo se deroga respecto a Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, únicos territorios que precisaban de una actualización general a la que se refiere la disposición adicional respecto a los derechos históricos de los territorios forales". Herrero de Miñón en su intervención en defensa de la enmienda dejó claro el primer extremo, aunque no hizo alusión al segundo. (Archivo del autor.)

249 El autor recuerda que en una primera lectura el diputado Aizpún manifestó a Abril que estaba de acuerdo con el texto propuesto. Con toda delicadeza le hice ver que su padre, Rafael Aizpún Santafé, en un opúsculo publicado en 1952 (al que se hace referencia en la nota 399 del primer volumen) sostenía que la Ley de 1839 era directa e ineludible consecuencia del Convenio de Vergara, y por tanto venía a ser la "segunda etapa" de aquél. Y puesto que la Ley Paccionada tenía por objeto ejecutar la Ley de 1839, ambas disposiciones, junto al pacto de integración en la Corona de Castilla de 1515, tenían el carácter de "pactos de estatus", inmodificables sin el consentimiento de Navarra. Todas estas razones convencieron a Aizpún.

La enmienda, redactada finalmente por Herrero de Miñón, fue presentada y defendida por él en la sesión del 21 de julio de 1978[250]. Consistía en la adición de un nuevo párrafo –el número 2– a la disposición derogatoria:

> 2. En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada el *Real Decreto*[251] de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.
>
> En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876.

En la defensa de la enmienda, Herrero de Miñón, interpretó el "alcance técnico" de la cláusula derogatoria. Distinguió entre la doble dimensión de las palabras jurídicas. De una parte, la "dimensión normativa, mediante la cual se pretende transformar la realidad por el derecho" y, de otra, la dimensión "exclusivamente afectiva, que consiste en aquel halo emotivo que las palabras, incluso las palabras de la ley, son capaces de crear".

A continuación justificó la razón por la que en la Constitución se derogaba el decreto de 1839:

> Y nadie ignora en esta Cámara que ha habido normas en el pasado referentes precisamente al País Vasco, y que hay normas hoy en nuestra Constitución que suscitan un halo emotivo en torno a la misma, y sobre las cuales se anudan y se desatan pasiones. Es a la dimensión afectiva de las normas de 1839 y 1876 a la que se dirige precisamente esta disposición derogatoria, y ello explica que una norma de rango constitucional sea el instrumento pertinente para la derogación de un simple decreto, porque en aquel decreto tuvo su origen un problema lamentable al que hemos dedicado largos debates durante el día de hoy.
>
> El contenido de las normas de 1839 y 1876 no debe traerse a colación aquí, porque en cuanto tal contenido normativo es hoy irrelevante, en parte es ya caduco, en parte está recogido, reelaborado y conservado por otras normas

250 Herrero de Miñón informó en conversación mantenida con Virginia Tamayo el 11 de octubre de 1988 que la enmienda "in voce" fue "redactada por él mismo, "a iniciativa de los representantes navarros Del Burgo y Aizpún". (Virginia TAMAYO SALABERRIA, ob. cit., p. 627.)

251 Momentos antes de que Herrero de Miñón subiera a la tribuna de oradores para la defensa de la enmienda, el autor le hizo ver del error de identificar como Real Decreto a la Ley de 1839.

respecto de cuya vigencia no cabe ni nadie plantea la menor duda.

Probablemente, Herrero de Miñón había preparado su intervención con anterioridad a la advertencia sobre el error de llamar Real Decreto a la Ley de 1839, pues caso contrario no habría cometido este dislate. Sin embargo, a renglón seguido, se refirió a la "ley" de 1839 al argumentar por qué no se derogaba para Navarra, eso sí, con una singular interpretación:

> Lo que sí es cierto es que ambas normas fueron el símbolo, fueron el resultado de una victoria de españoles contra españoles, una victoria en aquellas luchas fratricidas que ensangrentaron nuestro siglo XIX. Y precisamente es este carácter de símbolo de victoria parcial y no de victoria de España entera lo que hace que la *ley de 1839* se derogue exclusivamente respecto de tres provincias y no respecto de una cuarta, Navarra, porque en este caso la *ley de 1839* fue la base de una solución pacífica para Navarra en el contexto de la España total[252].

La votación arrojó el siguiente resultado: 267 votos a favor, 14 en contra y cuatro abstenciones.

En el Senado, no hubo debate sobre la disposición derogatoria de las leyes abolitorias, pues el senador Monreal retiró el voto particular 567 que proponía suprimirla, no sin antes advertir del error padecido en el texto aprobado por el Congreso al denominar Real Decreto a la Ley de 1839[253].

---

252 Véase el debate de la disposición derogatoria en CONSTITUCION ESPAÑOLA, ob. cit. p. 2550-2551.)

253 El presidente Fontán tras la intervención de Monreal dijo: "Se ha tomado nota. El error procede de la otra Cámara, según me dicen; es un error técnico que podrá ser subsanado". (CONSTITUCION ESPAÑOLA, ob. cit., t. p. 4988.) Pero no se produjo la corrección anunciada de modo que el texto, con el error que se arrastraba desde el Congreso, fue sometido a la votación final de ambas Cámaras en la sesión del 31 de octubre de 1978. En esta ocasión, el senador vasco Federico de Zavala denunció que no se había rectificado el error, lo que tan poco fue atendido por los servicios jurídicos ni del Congreso ni del Senado. El 28 de octubre de 1978, el número 170 del *Boletín Oficial de las Cortes* publicó el dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado, con el texto definitivo de la Constitución. La disposición derogatoria (p. 3736) seguía llamando Real Decreto a la Ley de 1839. En vista de ello, el autor se entrevistó el ministro de Justicia, Landelino Lavilla y con el presidente de las Cortes, Antonio Hernández Gil. Este último ordenó "in extremis" la rectificación del error, de modo que tras la celebración del referéndum, el texto sancionado ante las Cortes el 27 de diciembre de 1978 derogaba no el Real Decreto sino la Ley de 25 de octubre de 1839. (*Boletín Oficial del Estado, Gaceta de Madrid*, Año CCCXVIII, núm. 311,1, de 29 de diciembre de 1978. p. 29339.) Como dato anecdótico dejamos constancia de que el Gobierno tuvo que suspender la distribución de un folleto con el texto de la Constitución cuya finalidad era informar a los electores acerca de su contenido, antes de

Sometido a votación el texto del dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre el proyecto de Constitución fue aprobado por 209 votos a favor y uno en contra, con 13 abstenciones. El grupo de Senadores Vascos se abstuvo.

la celebración del referéndum previsto para el 6 de diciembre de 1978. (El autor conserva en su archivo sendos ejemplares de las dos ediciones.)

LA CONSTITUCIÓN MÁS FORAL

El último debate

Habida cuenta de que el Senado había introducido numerosas modificaciones al proyecto del Congreso, fue necesaria la reunión de la Comisión Mixta Congreso-Senado, bajo la presidencia de Antonio Hernández Gil. El 26 de octubre de 1978 la Comisión aprobó su dictamen, que incluía el texto definitivo de la Constitución, que fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* el 28 de octubre de 1978.

El 31 de octubre de 1978 se reunieron por separado el Congreso y el Senado, para aprobar el dictamen de la Comisión Mixta.

En el Congreso, Javier Arzallus justificó la abstención de los nacionalistas en la votación de la Constitución del siguiente modo:

> Dije en su día repetidas veces, en los trámites de la Comisión y de Pleno, que el Partido Nacionalista Vasco se presentaba ante este momento, ante este intento constitucional (y en un momento por otra parte, grave para el País Vasco), con unos planteamientos más fueristas que nacionalistas, y la razón fue que dada la coyuntura política, queríamos ante todo rellenar el abismo abierto por la supresión del sistema histórico foral, por la supresión de nuestras instituciones políticas vivas hasta hace un siglo, y reanudar en sus puntos fundamentales el tracto interrumpido de convivencia voluntaria, pacífica y de colaboración. Esto era para nosotros lo fundamental. El progreso cultural, el económico, etc., vendría por añadidura. Porque especialmente el pueblo vasco necesita ante todo paz interna, satisfacción de conciencia, más todavía que la paz social.
>
> Por eso renunciamos a la constitucionalización de postulados férreamente defendidos por todo nacionalista y aceptamos planteamientos ajenos y hasta contrarios a los nuestros.
>
> (…)
>
> Hubo momentos en que la promesa real hecha el 22 de julio de 1977 ante la sesión conjunta de ambas Cámaras de respeto a los derechos históricos

> parecía que iba a hacerse realidad. La Constitución reconoce y respeta los derechos históricos de los territorios forales y deroga las leyes llamadas abolitorias de 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876, tantas veces exigidas, pedidas y suplicadas por Diputaciones, Ayuntamientos vascos, por toda clase de instituciones culturales y grupos políticos durante cien años.
>
> Pero después de todos aquellos intentos de conciliación, de las formulas presentadas por nosotros, de las elaboradas conjuntamente con otros partidos, vicisitudes que Sus Señorías conocen, entendemos que ese reconocimiento ha quedado en pura forma, en puro platonismo. Es una mera novación, de forma que los derechos históricos quedan vinculados a la suerte de una Constitución, a la suerte de un Estatuto que, rechazando la vía tradicional del pacto, surge de la concesión, del acto unilateral del poder absoluto del Estado.
>
> (…)
>
> Hemos preconizado y preconizamos la abstención porque, por esas razones no queremos adoptar una actitud que fuera o pudiera parecer agresiva ante esta Constitución, ni negar las posibilidades que encierra ni lo delicado del momento.
>
> Trabajaremos, pues –y éste es el sentido de nuestra abstención–, para que la dinámica política, que muchas veces corre por encima o por debajo de los textos jurídicos, haga realidad los contenidos de nuestro planteamiento doctrinal[254].

En el Senado, en ausencia "por enfermedad" de los senadores Ramón Rubial y Michel Unzueta, se refirieron a la cuestión foral los senadores Gregorio Monreal, en nombre de Senadores Vascos, y Juan María Bandrés, en nombre de Euskadiko Ezquerra.

Monreal, después de reclamar el restablecimiento de los conciertos económicos de Guipúzcoa y Vizcaya, dijo:

> Es imprescindible aludir a la Disposición adicional y al tratamiento que ha recibido [Se refería a la última enmienda nacionalista]. Quiero referirme solamente a la calificación de ambigua de cara a la Constitución con que fue designada para oponerse a su mantenimiento en el Pleno. Resulta muy difícil aceptar esto cuando el texto contiene varios puentes que ligaban el

254 CONSTITUCION ESPAÑOLA, ob. cit. t. IV, p. 5095-5097.

> proceso de reintegración foral y la Constitución. Pero, aun en el supuesto de que, efectivamente poseyera alguna ambigüedad, es menester recordar aquí que la ambigüedad es el fundamento mismo del consenso, y que la integración de la izquierda y de la Minoría Catalana en la Constitución pasa por la doble, triple o cuádruple lectura de cualquiera de los artículos de la Constitución. Una sola cuestión podía plantearse: ¿Por qué no cabía que se hubiera aceptado alguna ambigüedad en la Disposición adicional si con ella se hubiera conseguido la integración institucional de un amplio sector del pueblo vasco?

Se refirió a continuación a la cuestión de Navarra:

> El partido gubernamental ha planteado, *de una manera que roza el escándalo*, el tema de la integración territorial del País Vasco. Cabe preguntarse: ¿A qué o quién favorece el convertir la construcción de la Comunidad Autónoma del pueblo vasco en una *auténtica carrera de obstáculos*?
>
> Este senador, y el Grupo Parlamentario a que pertenece, abogan por que se respete escrupulosamente la voluntad del pueblo navarro cuando decida sobre su propio "status" político. Somos decididos partidarios de que se haga posible un amplio debate en el seno de la sociedad navarra, un verdadero debate democrático, de cara a dilucidar los intereses de la mayoría de la población, para que decida libremente y con conocimiento de causa. Lo que no podemos entender es la política constitucional de Unión de Centro Democrático, que obligará al pueblo navarro a adoptar nada menos que tres decisiones –dos de ellas plebiscitarias– para poder articularse en una autonomía conjunta con el resto del País Vasco.
>
> Unión de Centro Democrático carece de cualquier legitimidad para sustituir una política de apertura y de debate democrático por una postura de puro bloqueo constitucional, y ello por muchas razones.
>
> Porque resulta democráticamente inaceptable que el partido gubernamental juegue con los dos tercios de la representación parlamentaria navarra cuando no llegó a recoger ni un tercio del voto popular[255].

255 Recordemos que en las elecciones del 15 de junio de 1977, UCD de Navarra obtuvo el 28,58% del censo electoral, porcentaje que nunca se suele resaltar cuando se trata de elecciones generales. Ese reproche desde las filas nacionalistas era inconsecuente, pues el PNV, tan proclive a pronunciarse en nombre del pueblo vasco, había obtenido el 28,62% del censo electoral en las tres provincias vascongadas. Porcentaje sensiblemente inferior si se incluye a Navarra en el cómputo, pues el PNV –que se presentaba en coalición con Acción Nacionalista Vasca– sólo obtuvo el 6,18% del censo electoral con tan sólo 18.079 votos, frente a los 75.036 de UCD de Navarra.

> Porque el presente planteamiento constitucional puede dividir profundamente a la sociedad navarra. Pensemos en los efectos sociales de una orquestación propagandística con los medios que posee el Gobierno, proyectados sobre tres campañas populares sucesivas: la campaña para la designación del órgano foral competente y las campañas de dos referéndums subsiguientes.
>
> Porque, tras un debate del tema de la autonomía conjunta en el seno de la sociedad navarra, hubiera bastado con una sola decisión democrática en la que UCD hubiera contado con todas las posibilidades de hacer valer sus propios puntos de vista. Pero el empeño gubernamental en dar toda clase de seguridades a sus gestores de Navarra…[256].

Y terminó con estas palabras:

> Hemos de confesar que, en momentos decisivos del debate constitucional, no se nos ha ayudado demasiado a acreditar en nuestro país el valor de la vía democrática. Deseamos que los resultados de los próximos meses de cara al Estatuto de Autonomía afirmen en el pueblo vasco la esperanza de que es posible la democracia, la libertad, la paz y la fraternidad con todos los pueblos hispánicos[257].

Por su parte, el senador Bandrés, en nombre de Euskadiko Ezkerra, manifestó en primer término su profundo pesar y tristeza, porque "esta hora solemne para todos, para muchos alegre, es una hora triste para una gran parte de mi pueblo vasco. (…) Tengo que deciros, con serenidad, con dolor resignado, que habéis redactado una Constitución válida sin duda para muchos de vosotros y para muchos de vuestros representados, pero de esa Constitución ha quedado excluida una gran parte, no despreciable, de mi pueblo". Negó la afirmación de que en la Constitución no hay ni vencedores ni vencidos:

> Aquí ha vencido el centralismo, y ha sido derrotado el nacionalismo. Aquí ha vencido el capitalismo y ha sido derrotado el socialismo. Por eso los que somos socialistas, además de nacionalistas, sin perjuicio de soportar con dignidad el dolor de la derrota, vamos a votar no a esta Constitución y vamos a hacer campaña para recabar el voto negativo en el referéndum

256 Monreal no continuó esta frase pues el presidente le recordó en ese momento que le faltaba un minuto. Esta interrupción impidió que dejara constancia de cuáles eran esas seguridades que el Gobierno había dado a sus "gestores" de Navarra.

257 La única gravísima perturbación para el desarrollo de un debate tranquilo y sosegado en el seno de la sociedad navarra era la violencia de ETA. En 1977, los asesinados por las dos ramas de ETA fueron13; en 1978 aumentaron a 69; en 1979, a 84, y en 1980, a 99.

constitucional.

En cuanto a la cuestión vasca dijo:

> Esta Constitución representaba una ocasión magnifica para haber posibilitado una integración del pueblo vasco en el Estado español que fuese digna y voluntaria, que no naciese de la derrota militar, como sucedió tras las guerras carlistas y tras la guerra de 1936. Pero no lo habéis querido así, y en el próximo referéndum, en Euskadi, los votos negativos, los votos en blanco y las abstenciones serán sumandos de una misma operación: la operación de rechazo a este texto constitucional. Que esto no favorece mucho los propósitos de pacificación es algo evidente para todos, pero quienes nos piden que demos el voto afirmativo porque dicen que sólo así es posible la paz en Euskadi olvidan que la paz nunca nace del sometimiento del oprimido al poderoso; y esto es algo que todos los que han intentado someter al pueblo vasco, a lo largo de la historia, con la fuerza, con palabras engañosas, o con ambas cosas las más de las veces, lo saben muy bien.

Bandrés expresaba así la concepción totalitaria inherente a todo nacionalismo, cuyos dirigentes se sienten únicos intérpretes de la voluntad popular, al partir del axioma incuestionable de que el País Vasco está sometido al Estado español y acaba por llamar "colaboracionistas" con la potencia opresora a cuantos discrepan de sus dogmas nacionales.

No obstante, dejaba una puerta abierta que, ciertamente, traspasaría:

> Para nosotros, al día siguiente de ser promulgada esta Constitución se abren dos importantes batallas políticas: la primera es utilizar los cauces que ella misma nos brinda para conseguir un Estatuto de autonomía lo más amplio posible (y yo os anuncio que esa puerta que ha quedado abierta en el apartado 2 del artículo 149 [actual 150,2] deberá ser generosamente utilizada a la hora de elaborar este Estatuto autonómico, si no se quiere frustrar definitivamente a nuestro pueblo); y la segunda será conseguir más adelante, en un futuro que yo deseo próximo, se recupere esa ocasión que hoy se ha perdido, y se vuelva a dar el que seamos capaces de estructurar un modelo de Estado más acorde con la realidad plurinacional del Estado español; y ello a través de un procedimiento que el propio texto incluye: el de la reforma constitucional[258].

258 En efecto, Euskadiko Ezkerra votó a favor del Estatuto de Guernica en 1979. En 1981 negoció con Mario Onaindía, bajo los auspicios del ministro del Interior del Gobierno de Calvo Sotelo, Juan José Rosón, la disolución y entrega de las armas de ETA político-militar. Y al año siguiente, se refundó el partido que eligió como presidente a Juan María

En el Congreso la votación de la Constitución arrojó el siguiente resultado: a favor 325, en contra 6 y abstenciones 14.

En el Senado hubo 226 votos a favor, 5 en contra y 8 abstenciones.

Así se pronunciaron los diputados vascos y navarros:

País Vasco

Congreso de los Diputados

Votaron sí:

Jesús María Viana, (UCD)

José Antonio Aguiriano (PSOE)

Enrique Múgica, (PSOE)

José Antonio Maturana, (PSOE)

Carlos Corcuera (PSOE)

Juan Echevarría, (UCD)

Ricardo Echanove (UCD)

Nicolás Redondo (PSOE)

José María Benegas (PSOE)

Eduardo López Albizu (PSOE)

Votaron no:

Pedro de Mendizábal, (Alianza Popular)

Francisco Letamendía, (Euskadiko Ezquerra)

Pedro Morales, (UCD)

Bandrés.

Se abstuvieron:

Iñigo Aguirre, PNV

Javier Arzallus, PNV

Gerardo Bujanda, PNV

José Angel Cuerda, PNV

José María Elorriaga, PNV

Pedro Sodupe, PNV

Marcos Vizcaya, PNV

Senado

Votaron sí:[259]

Martín Fernández Palacio, (UCD)

Marco Tabar, (PSOE)

Luis Alberto Aguiriano, (PSOE)

Votaron no:

Ramón Bajo Fanlo (independiente)[260]

Juan María Bandrés (Euskadiko Ezkerra)

259 El senador Ramón Rubial no votó la Constitución por hallarse enfermo. Miembro del PSOE hubiera votado sí. Tampoco votó Michel Unzueta, portavoz del grupo Senadores Vascos, por hallarse también enfermo. Son sospechosas ambas enfermedades. Probablemente Rubial, que ocupaba la presidencia del Consejo General Vasco, se sintió obligado a no votar para mantener una posición de neutralidad en el órgano provisional del gobierno del País Vasco. En cuanto Michel Unzueta es posible que todavía no se le hubiera pasado el enfado que le produjo tener que decir "no", por orden del presidente de su partido, Carlos Garaicoechea, a la última enmienda presentada en el pleno del Senado del 5 de octubre de 1978 por el senador Satrústegui.

260 Ramón Bajo Fanlo había sido elegido senador por Alava en la candidatura del Frente Autonómico constituida por los nacionalistas y el PSOE. Más tarde se aproximó al PNV.

Se abstuvieron:

Juan M. Vidarte, (PNV)

Federico Zabala, (PNV)

Enrique Iparraguirre, (PNV)

Gregorio Monreal, (ESEI)

Navarra

Congreso de los Diputados

Votaron sí:

Ignacio Astráin Lasa, (UCD)

Pedro Pegenaute, (UCD)

Gabriel Urralburu, (PSOE)

Julio García Pérez, (PSOE)

Votaron no:

Ninguno

Se abstuvo:

Jesús Aizpún Tuero, (UCD)

Senado

Votaron sí:

Jaime Ignacio del Burgo, (UCD)

José Luis Monge, (UCD)

José Gabriel Sarasa, (UCD)

Se abstuvo:

Manuel de Irujo, (PNV)

De lo anterior se desprende que los representantes del País Vasco votaron por mayoría la Constitución con 10 diputados a favor; en contra 3 y abstenciones 7. En el Senado hubo 3 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones[261].

En cuanto a Navarra, 5 diputados votaron a favor, ninguno en contra con una abstención. En el Senado la Constitución fue respaldada por 3 senadores, con una abstención.

Siguiendo el método nacionalista de incluir a Navarra como parte integrante del País Vasco, el resultado habría sido de 15 diputados favorables a la Constitución, 4 en contra y 5 abstenciones. El voto de los senadores habría sido de 6 a favor, 2 en contra y 5 abstenciones.

En suma, de los 40 parlamentarios vasco-navarros que participaron en la votación final de la Constitución, 21 la aprobaron, 7 la rechazaron y 12 ni la aprobaron ni la rechazaron, se abstuvieron.

Y aplicando la lógica republicana, que no sometió a refrendo popular la Constitución de 1931, no hay duda de la plena legitimidad democrática de la Constitución de 1978 al haber obtenido un rotundo respaldo de la gran mayoría de los representantes de la soberanía popular en el País Vasco y Navarra.

Así aprobaron las Cortes la Constitución "más foral", calificativo dado por Manuel de Irujo ante el Consejo Foral de Navarra.

261 Contando a Ramón Rubial y a Michel Unzueta, en el Senado se hubieran registrado 7 votos a favor de la Constitución, 2 en contra y 5 abstenciones 5. El cómputo global vasco-navarro sobre 42 diputados hubiera sido de 22 votos favorables, con 7 en contra y 13 abstenciones.

La campaña del referéndum

La Constitución tenía que ser sometida a refrendo popular, tal y como preveía la Ley para la Reforma Política de 1977. El 3 de noviembre de 1978 el Gobierno aprobó un Real Decreto fijando para el 6 de diciembre la fecha de celebración del referéndum[262].

Todos los partidos políticos fijaron su postura de inmediato. Había llegado la hora de la verdad. Pronto se supo que la gran mayoría de las fuerzas políticas parlamentarias pedirían el sí en el referéndum.

Navarra

En Navarra y en el País Vasco la incógnita residía en conocer la postura del Partido Nacionalista Vasco, de la izquierda abertzale y de los sectores conservadores.

Los parlamentarios de UCD de Navarra –salvo Jesús Aizpún– firmaron el 3 de noviembre un extenso comunicado en el que valoraban la Constitución y defendían su gestión en las Cortes:

> La disposición adicional de la Constitución relativa a los territorios forales ampara y respeta los derechos forales por primera vez en nuestra historia constitucional, El intento de presentar como frustrante, e incluso como antiforal, lo que constituye uno de los logros más importantes de nuestra historia foral contemporánea, por cuanto en la carta magna del Estado español se consagra el amparo y respeto que los poderes públicos deben prestar a nuestro régimen foral, no tiene otra explicación que el servicio a intereses partidistas, con olvido de la primacía de los intereses generales de Navarra.
>
> La disposición transitoria cuarta es consecuencia del respeto de la Constitución a la personalidad política de Navarra y de su derecho a conservar su identidad, derecho que se atribuye al pueblo navarro, único que puede decidir libre y democráticamente acerca de su propio destino en el seno de la nación española.

262 Real Decreto 2560/1978, de 3 de noviembre, por el que se somete a Referéndum de la Nación el proyecto de Constitución. (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 265, de 6 de noviembre de 1978)

Todos los parlamentarios de Navarra, sin ninguna excepción, aceptamos en diciembre de 1977 la constitucionalización de un procedimiento específico para resolver el dilema Navarra-Euzkadi, en sustitución del previsto con carácter general para las demás provincias españolas. De no ser por la existencia de la disposición transitoria cuarta, Navarra podría integrase en Euzkadi por iniciativa de la Diputación y de las dos terceras partes de los ayuntamientos cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral.

En congruencia con nuestro programa electoral, los parlamentarios de UCD de Navarra estimábamos que una decisión trascendente no podía adoptarse sin un previo debate en el seno de las instituciones forales y de cara al pueblo navarro, que en todo caso debería ratificar en referéndum la decisión de integración en Euzkadi, caso de haberse adoptado por aquellas.

(…)

Pero, aunque ambos requisitos de cumplan, no por ello se produciría la integración en Euzkadi, puesto que se precisa un requisito más: la redacción de un estatuto de autonomía conjunto con las Vascongadas, que para entrar en vigor debe ser ratificado por Navarra mediante otro referéndum.

(…)

A la vista de esta realidad normativa, no es de extrañar que uno de los representantes del grupo vasco en el Senado condenara en el último Pleno muy duramente la actuación de UCD y de su Gobierno al haber logrado constitucionalizar semejante "carrera de obstáculos" a la integración de Navarra en Euzkadi[263].

(…)

En esta hora de rendición de cuentas de la labor parlamentaria realizada en las Cortes constituyentes, reafirmamos nuestra profunda fe en el pueblo navarro, que ha sabido mantener el derecho a conservar su identidad en circunstancias históricas más difíciles que las actuales. Queremos una Navarra democrática, justa y solidariamente integrada con los demás pueblos que componen la nación española.

Como españoles y como navarros hemos dado nuestro "sí" a una Constitu-

263 Se referían los parlamentarios de UCD al senador Gregorio Monreal.

> ción democrática y respetuosa de nuestro histórico derecho a la autonomía foral, que esperamos reciba la aprobación mayoritaria de Navarra[264].

El comunicado de los parlamentarios centristas abrió la campaña del referéndum en Navarra.

Alianza Foral, en un mitin celebrado el 1 de diciembre de 1978, se pronunció con un rotundo "no" a la Constitución. Su rechazo no sólo se centraba en el tratamiento de la cuestión foral sino en otros muchos aspectos. Su presidente Javier Nagore, uno de los mejores juristas del derecho foral privado que tuvo una destacada participación en la elaboración del Fuero Nuevo, dijo que su partido se sentía identificado con el lema carlista de "Dios, Patria, Fueros, Rey", "dejando aparte dinastías". Defendió, frente a la neutralidad religiosa de la Constitución, el confesionalismo del Estado, y afirmó que la omisión del nombre de Dios "hace que ésta no nos guste". Denunció la falta de tutela de los valores morales de la familia. Afirmó que la Constitución no garantizaba la libertad de enseñanza. En cuanto al Rey señaló que AFN había aceptado la Monarquía "por respeto a la Tradición" y "a Don Juan Carlos I pese a no haber jurado los Fueros antes de que –seguro– jurará la Constitución"[265].Rechazó el reconocimiento de la existencia de "nacionalidades" y fundamentó el voto contrario a la Constitución en su radical disconformidad con la disposición adicional primera:

> Las razones de nuestro voto negativo, expuestas con reiteración, las sintetizo en este breve párrafo: Si "la actualización general" del régimen foral ha de hacerse en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía", ha de hacerse –en el caso de Navarra- por pacto, ¿por qué no haberlo dicho así? Y si no, ¿cómo habrá de hacerse?
>
> El senador más calificado de UCD de Navarra nos dijo el domingo en un artículo periodístico que "de ninguna manera", ya que –en su opinión– las palabras "actualización general" impiden que se haga, pues "nuestro régimen foral no precisa actualización sino Amejoramiento". Si es así, ¿por qué se introdujo el párrafo 2 en esa disposición adicional general que hace

264 *El Pensamiento Navarro*, 5 de noviembre de 1978.

265 Alianza Foral, marca navarra de Alianza Popular, participó en la fundación de Unión del Pueblo Navarro en enero de 1979 y se disolvió como partido. En 1983, Alianza Popular decidió implantarse en Navarra y participó en las elecciones forales de aquel año en coalición con el Partido Demócrata Popular y el Partido Liberal (Coalición Popular). Obtuvo ocho escaños. Fueron presidente y secretario general, respectivamente, del partido presidido por Manuel Fraga, el ex senador José Luis Monge y el ex diputado Pedro Pegenaute. Presidía el Partido Demócrata Popular, Jaime Ignacio del Burgo.

iguales al Fuero de Navarra y al Fuero de Baylio?[266]

En los locales de *Diario de Navarra* tuvo lugar el 2 de diciembre de 1978 una *mesa redonda* a la que asistieron los principales dirigentes políticos navarros que expusieron su postura ante la Constitución. Al día siguiente el periódico publicó una extensa crónica de lo dicho en ella[267].

Jesús Aizpún, ya fuera de UCD[268] y al que los sectores más conservadores lo veían ya como líder, afirmó que no aceptaba la Constitución por el tema de Navarra. En primer lugar, porque establece una presunción de que Navarra está llamada a formar parte del ente autonómico vasco. Ni tiene fundamento ni es aceptable para Navarra "porque mientras no decida Navarra no hay por qué presumir que esté llamada a formar parte del ente autonómico vasco". Además se infringiría el artículo 143, "pues las regiones autónomas se forman con provincias limítrofes y Navarra no limita con Vizcaya", así como el artículo 145 "que prohíbe la federación de comunidades autónomas". En cuanto a la disposición adicional primera dijo que el primer párrafo era aceptable, si bien "no muy satisfactorio que se nos rechazara sistemáticamente el término 'régimen foral'. Pero el problema verdadero está en el párrafo segundo sobre la actualización general en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía". El problema radica en que este párrafo "puede o no ser aplicable a Navarra. Si vale la teoría de que, en ningún caso, es aplicable a Navarra, entonces la adicional completa sería perfectamente aplicable. Pero…se hicieron toda clase de esfuerzos y se propusieron toda clase de fórmulas para que quedara claramente establecido que el segundo párrafo no se aplicaba a Navarra. Y esas fórmulas claras y terminantes no se aceptaron. Quedó la redacción actual que es ambigua y peligrosa". Sobre la transitoria cuarta consideró inaceptable "porque no se establece la forma de salir". Y más grave es la posibilidad de que se celebre un referéndum en Navarra sobre el ingreso en Euzkadi cada cinco años. Yo no digo que necesariamente se tenga que celebrar un referéndum sino que estamos ante la posibilidad de tener que celebrarlo", lo que producirá "una crispación totalmente contraproducente e insatisfactoria en Navarra". Además, dijo, "entiendo que una decisión de esta naturaleza hubiera exigido

266 Joaquín GORTARI UNANUA: *La transición en Navarra*, ob. cit. t. I, p. 543-550.

267 *Diario de Navarra*, 3 de diciembre de 1978.

268 El 2 de noviembre de 1978, el Comité Ejecutivo Regional de UCD tomó la "dolorosa" decisión de abrir expediente disciplinario a Jesús Aizpún "a la vista de la conducta política observada en los últimos meses por el referido parlamentario, que pudiera estar en contradicción con la coherencia que exige el respeto a la ideología, programa e intereses del Partido, a fin de determinar las responsabilidades en que pudiera haber incurrido". Ese mismo día, Jesús Aizpún anunció su baja en el partido. (*Jesús Aizpún, abogado de Navarra*, ob. cit., p.335.)

un referéndum con mayoría cualificada".

Tomás Caballero, respetado e histórico líder sindical, ex alcalde de Pamplona, que había participado en las elecciones como candidato del Frente Independiente, dijo que no cabía juzgar a la Constitución sino sólo por los artículos referentes a Navarra. "Particularmente –afirmó– hubiera preferido que la Constitución dijera explícitamente que España reconocía el sistema de Pacto para el gobierno de Navarra y que Navarra seguiría conservando sus libertades, arrebatadas en 1512, sin que, por su personalidad histórica pudiera federarse con otras regiones españolas. A una Constitución de este tipo le hubiera puesto yo un diez, pero, quizás otros la habría calificado con un cero. Y así, no podemos andar". Ahora bien, "veo que la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales y, además, este amparo y respeto va a ser refrendados por la mayoría de los españoles. ¿Qué el texto de 1978 dice que estamos dentro de la Constitución? Pues igual que en la Constitución de 1839, en la que se decía 'sin perjuicio de la unidad constitucional'. Luego no hemos atrasado y sí, por el contrario, esta Constitución es la más liberal y foral que se ha hecho, según palabras de D. Manuel Irujo". Manifestó que hubiera preferido que no apareciera explícitamente la posibilidad de integración en Euzkadi, "pero me alegra ver que son más las dificultades que pone que las facilidades que da. Y desde luego, lo que resulta claro es que el problema Navarra-Euzkadi, no lo ha creado la Constitución". Y terminó: "Hombres libres en patria libre es mi fuero. Para mí, no hay duda que esta Constitución me hace más libre y me da una patria más libre. Seguramente, no todo lo libre que quisiera, pero se hace camino al andar"[269].

Jaime Ignacio del Burgo, secretario regional de UCD, recordó que los seis parlamentarios centristas se habían propuesto que "la Constitución respetara en su integridad los fueros de Navarra, que permitiera su amejoramiento o actualización y que mirara por el derecho de Navarra a conservar su identidad y, en consecuencia, a decidir libre y democráticamente sobre su futuro". Todos sus objetivos quedaban plasmados en la Constitución. Defendió el texto de la disposición adicional, que garantizaba que "las modificaciones de nuestro régimen han de hacerse por vía paccionada. El principio básico de nuestro derecho histórico es el pacto como fundamento de la foralidad. Por consiguiente, cuando la disposición adicional ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, comprendiendo a Navarra, está constatando la existencia de un régimen preexistente a la propia Constitución que ampara no sólo el derecho a mantener las actuales competencia sino el de modificarlas o mejorarlas mediante sucesivos pactos con

269 El 6 de mayo de 1998, Tomás Caballero, portavoz de UPN en el Ayuntamiento de Pamplona, fue vilmente asesinado en Pamplona por la banda terrorista ETA.

el poder central. Afirmar, como se viene haciendo, que la Constitución pone en peligro nuestro fuero o congela la situación actual constituye una interpretación carente de fundamento. Reiteró lo que había expuesto abundantes veces, la última en el propio *Diario de Navarra* el 29 de septiembre de 1978, sobre el concepto de "actualización general" y por qué sólo es de aplicación a los territorios de Guipúzcoa y Vizcaya. "A lo único que cierra el camino de la Constitución de 1978 es a que bajo el concepto de derechos históricos se quiera introducir el derecho a la autodeterminación y, por tanto, a la independencia del pueblo vasco". Y ello porque su fundamento es la unidad de España. "Por eso, los partidos abertzales dicen no y el PNV sigue en su habitual ambigüedad propugnando la abstención".

Sobre la transitoria cuarta dijo que "es rotundamente falso que la Constitución nos meta en Euzkadi, ni siquiera establece la presunción de que Navarra esté llamada a integrarse en Euzkadi como se ha dicho equivocadamente".

Carlos Garaicoechea, presidente del PNV, habló a continuación. Declaró de entrada que repetía una vez más, no estar de acuerdo con la disposición adicional ni con la transitoria. Respecto al párrafo segundo de la adicional señaló que aparte de su aplicabilidad, "tiene unos rasgos de insolidaridad que yo no comparto. Yo no quiero para los demás lo que no quiero para mí mismo". Y continuó:

> Nosotros creemos que no es satisfactoria esta Constitución porque si se va a una actualización general o por lo menos hay que tener el derecho a la actualización general del sistema foral, estamos sometidos al marco de la Constitución. Y en su tesis [se refería a Jaime Ignacio del Burgo], el depender del marco de la Constitución implica injerencia del poder central en una comunidad autónoma tanto a través de las Cortes como del Tribunal de Cuentas con poder de intervención en los presupuestos.
>
> Respecto a la transitoria cuarta yo diría que es la solución menos mala ante la realidad de un problema que, guste o no, está ahí e ignorarlo es una falta de realismo político. Yo me pregunto qué es más desestabilizador o más catastrófico: el ignorar esa realidad y someterse a una mayoría cualificada –que un 55 de navarros estuvieran por la opción de una comunidad autónoma y que por el hecho de no llegar a la mayoría cualificada de un 66 o 75 por ciento tener que ver que sus opciones no prevalecen y prevalecen las de una minoría del pueblo navarro– o la solución de la mayoría simple. Reconoció que "el peligro de la transitoria nos aleja por el clima en que vivimos, a una decisión que no se va a plantear en términos racionales. Yo creo que va a haber una visceralidad en ese enfrentamiento y lo de menor importancia va a resultar que un 60, o un 70 o un 55 venza a un 40, un 30 o un 45 por ciento de navarros. Es lo mismo porque el sector vencido va a ser de suficiente

> identidad como para que, en un sector importante de la población navarra haya una frustración realmente catastrófica**.**

Y terminó con una propuesta de conciliación:

> Yo creo que en circunstancias históricas como las actuales es mucho más racional que las voces políticas encontraran una vía de transacción, una vía política, una vía específica de comunicación o de colaboración de Navarra con el resto del País Vasco. Es decir, si no existiría una concepción unitaria de la comunidad vasca se podrían ver, en consideración a ese sector importante de la población vasquista, unas vías de confederación de tipo confederativo, si se quiere muy tenue, pero todo menos la visceralidad de un enfrentamiento en el que una mayoría de navarros venza a una minoría, mayor o menor, pero siempre importante.

Blas Morte, consejero foral, que formaba parte del sector tradicionalista dominante en Alianza Foral[270], centró su oposición a la Constitución en la disposición adicional y en la disposición transitoria cuarta. Reprochó a los parlamentarios centristas que no hubieran defendido la fórmula del Consejo Foral. Y en cuanto a la transitoria cuarta dijo que "nos maltrata a Navarra porque nos considera como a inferiores mentales. Mucho peor que a Huesca, Cuenca o Guadalajara. A nosotros nos dice qué es lo que tenemos que hacer, cómo y cuándo, sin intervención de la Diputación. Esta disposición prejuzga que nosotros tengamos que unirnos al Consejo General Vasco".

Angel Pascual, secretario general del Partido Comunista de en Navarra[271], hizo una vigorosa defensa de la Constitución que "tiene gran mérito porque aporta posibilidades de solución a todos los grandes problemas que tiene el país, que no son pocos y entre ellos, uno sustancial, el de las autonomías". En el tema de la democratización de las Instituciones forales señaló "que permitirá a Navarra tener un desarrollo autónomo en concordancia con la Constitución como podrá tenerlo el País Vasco".

Para el Partido Comunista el problema autonómico había que plantearlo "des-

270 Blas Morte formó parte de un grupo de tradicionalistas navarros que reconocieron como rey a Don Juan de Borbón, que se proclamó legítimo sucesor de la dinastía carlista en un acto que tuvo lugar el 20 de diciembre de 1957 en la localidad portuguesa de Estoril. El reconocimiento se hizo previo aceptación por Don Juan de los principios del tradicionalismo.

271 En las elecciones generales del 15 de junio de 1977, el PCE obtuvo en Navarra 6.319 votos (2,5%).

de la superación de la sociedad capitalista y en términos de clase. Va a depender de qué fuerzas estén en el poder de los gobiernos autónomos para que la política autonómica vaya en una dirección u otra". En la Constitución "está satisfactoriamente regulado que todas las regiones puedan –no sólo Navarra que ha tenido un desarrollo histórico, sino todas las regiones y nacionalidades–, acceder a la autonomía en igualdad de condiciones".

Se refirió a la disposición transitoria cuarta:

> Hay una corriente de opinión importante que desea la participación común con las otras regiones vascas. Queremos esta participación común pero los comunistas lo declaramos desde hace tiempo cuando otras fuerzas daban por sentado que Navarra era Euzkadi. Nosotros siempre hemos dicho, y en ello nos mantenemos, que no existe otra solución para este problema que la democrática expresada por el voto libre, directo, igual y secreto de los navarros. Y la Constitución permite que ese problema se solucione democráticamente. Y no es un problema de deficiencia mental, como apuntaba Morte, sino un problema real al que la Constitución le proporciona una solución clara y democrática.

Gabriel Urralburu, secretario general de la Agrupación Navarra del Partido Socialista de Euzkadi-PSOE, expresó su apoyo sin reservas a la Constitución, distinguiendo tres niveles:

-Nivel de democracia política. La Constitución no sólo es una disposición adicional ni disposición transitoria. A nivel de ciudadanos "la Constitución nos devuelve a los navarros las libertades, el estado de derecho, queda abolida la pena de muerte, penaliza el ejercicio de la tortura. A todo navarro esta Constitución le devuelve la democracia".

-Nivel de democracia económica. La Constitución es también democrática porque permite hacer el modelo de sociedad en lo que se refiere a los aspectos económicos y sociales que decidan la mayoría de los ciudadanos. Permite, en consecuencia, hacer una sociedad como la concebimos los socialistas.

-Nivel de autonomía regional. "Un navarro que se sienta como tal tiene que reconocer que en esta Constitución, en principio y no solo por lo que diga la transitoria o la adicional, se le reconocen los mismos derechos a la autonomía que a cualquier otro ciudadano del Estado. Y todavía más, esta Constitución, de modo exquisito, ha querido restaurar las viejas heridas y no sólo reconocer sino amparar y respetar los derechos históricos de los territorios forales".

En cuanto al segundo párrafo de la disposición adicional "a mí me parece que es real y no insolidario el diferenciar el estado actual del régimen foral que disfruta Navarra del que en la actualidad no poseen Vizcaya o Guipúzcoa".

Se mostró partidario de que la incorporación de Navarra al ente autonómico "de carácter confederal" se realice por el procedimiento democrático.

El secretario general socialista concluyó:

> Para un navarro que cree en la democracia, que cree en el estado de derecho, que confía en hacer una sociedad más solidaria y más justa, un navarro que, además de creer en la democracia y en la justicia, quiere conservar la identidad de Navarra, esta Constitución es rotundamente satisfactoria y merece el voto favorable.

Tras este primer turno de intervenciones, el director de Diario de Navarra, **José Javier Uranga**, que actuaba de moderador, concedió un turno de réplica.

Jaime Ignacio del Burgo respondió a algunas de las apreciaciones vertidas por los intervinientes, fijando la posición de UCD en las siguientes cuestiones:

-Estatuto autonómico. Para la aprobación del Estatuto en la República plebiscitado en 1933 había que computar los votos de todos los territorios afectados. Los votos de Navarra conjuntamente con los de las provincias vascongadas. Ahora la aprobación del posible Estatuto, si Navarra decidiera incorporarse al ente autonómico vasco, se hará con el cómputo de los votos por separado provincia a provincia.

-Reintegración foral. La disposición adicional permite lo que nosotros entendemos por reintegración de foral: reintegración de competencias y modificación del sistema institucional.

-Convenio económico. Alguien ha dicho que los convenios económicos tendrán que desaparecer al día siguiente de la aprobación de la Constitución. Hoy, precisamente, han comenzado las conversaciones entre Diputación y Ministerio de Hacienda para armonizar los dos regímenes forales. Estas conversaciones no terminarán antes del día 6 de diciembre y se prolongarán una vez aprobada la Constitución.

-Mandatos del Consejo Foral. El Consejo Foral encomendó a los parlamentarios navarros que en el caso de no prosperar su propuesta, se dejara bien sentado que el segundo párrafo de la disposición adicional no afectara a Navarra. Y la intención del legislador ha quedado clara: dicho párrafo no afecta a Navarra. El respeto al régimen foral –otra de las peticiones– también está conseguido en la disposición adicional.

-Carácter pactado de nuestro régimen. Las actuales Cortes respetan el carácter pactado del régimen foral en materia fiscal, que el Gobierno y la Diputación pueden modificar aspectos tan importantes como la composición y atribuciones de órganos o instituciones forales. En la ley de elecciones locales se cita expresamente a la Ley Paccionada "y hasta ahora ningún régimen anterior había otorgado el calificativo de paccionada a esta Ley en textos legales".

Jesús Aizpún en su réplica salió al paso de la idea de que el caciquismo en Navarra se podría superar con la integración en Euzkadi. Si lo hubiera realmente, la vía para su supresión está en la democratización de las Instituciones forales. El tema de Navarra-Euzkadi no se puede plantear como un problema de derechas e izquierdas. El PNV no es precisamente un partido de izquierdas.

-Disposición adicional. "No discuto que la interpretación que Jaime Ignacio da sobre la disposición adicional sea inadmisible, puede ser admisible. Lo que digo es que también es admisible la contraria. Y, por tanto, esta disposición se caracteriza, como la Constitución, por su ambigüedad. Por esto, me preocupan las disposiciones referentes a Navarra. Personas que tenemos una visión del problema tan distinta como Carlos Garaicoechea y yo coincidimos en que la disposición adicional en su segundo párrafo puede ser aplicable en determinadas condiciones a Navarra. No es que necesariamente tenga que ser así".

-Mandatos del Consejo Foral. "Sí quiero decir que no se ha conseguido en esta Constitución lo que propugnó el Consejo Foral" en cuanto a la disposición transitoria cuarta.

Carlos Garaicoechea volvió a reivindicar la legitimidad de su postura de abstención. Y dijo algo muy interesante, que una vez celebrado el referéndum de la Constitución, tendría gran relevancia:

> La crítica que se ha hecho como postura "aprovechategui" que se intenta aprovechar del abstencionismo normal, yo creo que es muy superficial. Es fácilmente mensurable la abstención normal en otras áreas [elecciones

> generales] donde el PNV no está propugnándola. Con saber restar es suficiente para ver cuál es la abstención específica en esta área [referéndum constitucional].

José Javier Uranga, ya en la recta final de la mesa redonda, formuló una reflexión que concluyó con una pregunta a los intervinientes:

> Con el referéndum sobre la incorporación de Navarra al ente autonómico vasco –y no importa el resultado pues da lo mismo un 70-30, un 51-49 o un 40-60–, existe una amenaza de frustración y aquí se ha dicho textualmente que puede originar un enfrentamiento visceral entre los navarros por el resultado. Entonces es una pregunta que lanzo a la mesa para que la conteste el que quiera: si Navarra está condenada a un enfrentamiento visceral entre los navarros por el resultado, a esta frustración… ¿no cabrá una solución o propuesta democrática para prever remedios o aliviar ese enfrentamiento?

Reproducimos íntegramente la reseña del periódico sobre la respuesta a esta sugerente pregunta.

Jesús Aizpún fue el primero en responder:

> El hecho de que Navarra se divida en la proporción que sea, puede conducir a una fatal convivencia. Y entonces diría que es preciso llegar a algún tipo de conexión, que no supusiera la integración en Euzkadi, que no nos gusta, pero sí llegar a algún tipo de colaboración para satisfacer la ambición de quienes propugnan la integración. Estas conversaciones se iniciaron. Yo concretamente las inicié y creo que también algún que otro parlamentario con Carlos Garaicoechea en un clima de verdadera concordia y cordialidad. Creo incluso que avanzamos. Pero esas conversaciones se vieron cruzadas por la aparición ya pública del proyecto autonómico vasco. Hoy, estamos, pienso yo, de acuerdo en estudiar alguna fórmula que pueda para nosotros impedir la pérdida de la identidad de Navarra y quizás para ellos

José Javier Uranga

> ¿Estás de acuerdo, Carlos?

Carlos Garaicoechea

> Sí, estoy de acuerdo pero yo querría recapitular sobre este asunto porque Blas Morte ha dicho antes una cosa que es verdad. En esta Constitución hay

una cuestión –la imposición de una fórmula concreta– que sí no dudo es turbiamente foral. Hubiera sido mejor que en Navarra decidiera el órgano foral competente porque el asunto quedaba remitido a la competencia foral. Con la fórmula adoptada por la Constitución, el tema del referéndum –a pesar de que racionalmente sea la fórmula menos mala– es una imposición desde una Constitución.

Por otra parte, creo que políticamente es suicida que este tema vaya bipolarizando la opinión pública de Navarra de una manera visceral entre dos posturas absolutamente contradictorias. Puede haber, con esfuerzo e imaginación, una postura de aproximación y convergencia que pueden conducir, si no a una fórmula unitaria en una comunidad vasca, a una fórmula confederal o federal. Nosotros comprenderíamos los planteamientos que se hicieran. En cualquier caso habría que concluir que nunca la solución tendrá que estar en ninguno de los polos sino en otro terreno. Creo que se impone un esfuerzo de imaginación porque, si no los partidos políticos en Navarra estamos lanzando a nuestras respectivas huestes a posturas viscerales y hoy el clima de Navarra está enrarecido. En 1866 la Diputación Foral de Navarra tomó un acuerdo en el que proponía una serie de medidas de aproximación a los territorios vascos. Cuando veo la postura de aquella Diputación y la forma en que reaccionamos, de una forma y otra, los navarros de hoy se me ponen los pelos de punta porque pienso que algo grave está sucediendo aquí.

José Javier Uranga

¿Entonces la fórmula de concordia, la tercera vía puede darla el PSOE?

Gabriel Urralburu

Si se llegara a formular una tercera vía creo que, al menos, por los ataques ambiguos y no claros de que hemos sido objeto, seríamos los que hemos mantenido esa iniciativa. Resulta verdaderamente difícil esa tercera vía porque institucionalmente es complicado el garantizar un poder autonómico con un gobierno común entre las provincias de Guipúzcoa, Vizcaya y Alava. Nosotros creemos que el pueblo tiene mayoritariamente que aceptar una determinada fórmula mayoritaria y hacia ese puerto los socialistas estamos apuntados.

Jaime Ignacio del Burgo

Creo que la tercera vía sería muy deseable para nosotros pero estimo que existen unas condiciones de partida que en estos momentos son muy difí-

> ciles. Estas condiciones de partida son que hay, en estos momentos, dos concepciones antitéticas. Por una parte Navarra, que está dentro de España y por otra Euzkadi, que se plantea como una alternativa distinta, diferente de España. Desde este presupuesto, existe una alternativa política y cultural radicalmente opuesta a la concepción de la Navarra integrada en España que hace muy difícil, en este momento, una conciliación de las posturas, cosa que nosotros deseamos fervientemente porque no queremos la división de Navarra. Si no despojamos el tema de Euzkadi de unos condicionantes –concepción política originaria, estado independiente, violencia–, será muy difícil esa concordia entre las dos concepciones. Pero en esta tarea el PNV tiene una posibilidad histórica de buscar la concordia y la conciliación haciendo ver a las gentes que militan bajo su bandera que es posible convivir con España porque España no es el enemigo a batir, sino el país con el que hay que convivir y con el que hay que construir juntos el futuro.

Así se puso punto final a la mesa redonda. No hubo en ella ningún representante de la izquierda radical vasca, que daba cobertura a ETA que durante el proceso constituyente intensificó su actividad criminal, demostrando que el abertzalismo se había propuesto hacer lo posible para que el tren de la democracia naufragara antes de llegar a puerto. El 5 de diciembre, víspera del referéndum de la Constitución, ETA asesinó a los policías nacionales Gabriel Alonso Perejil, subcomisario, y José María Sarrais Llasera, comisario, y al policía municipal Angel Cruz Sacines, todos ellos en San Sebastián. Era el tiempo en el que la sociedad vasca, en su gran mayoría, miraba para otro lado[272].

El día 3 de diciembre, festividad de San Francisco Javier, los periódicos *Diario de Navarra* y *El Pensamiento Navarra* publicaron un remitido publicitario que tuvo gran impacto. Se titulaba **Acta de Afirmación Navarra**:

> Los abajo firmantes a la vista de la Constitución pendiente de aprobación en el próximo referéndum, quieren hacer públicas las siguientes manifestaciones:
>
> 1º Que el texto de la Constitución no lo consideran aceptable desde el punto de vista foral.
>
> 2º Que no les mueve a hacer esta declaración pública interés partidista alguno, sino que únicamente consideran un deber de lealtad a Navarra el dar, en este momento histórico, testimonio público de esta reafirmación exclusivamente foral, que aglutina a los firmantes, al margen, por supuesto, de cualesquiera otras disposiciones ideológicas, o de otro matiz, que respetamos en todo caso.

272 Fundación Víctimas del Terrorismo.

Jesús Aizpún (ex diputado de UCD)

Francisco Beruete (consejero foral)

Jesús Bueno Asín (izquierda abertzale)

Miguel Burgos (consejero foral))

Angel Calvo (consejero foral)

Carlos Clavería (presidente del Napar Buru Batzar del PNV)

María Nieves Errazquin (consejera foral)

Jesús Ezponda (ex diputado foral y consejero foral)

Carlos Garaicoechea (presidente del Eusko Buru Batzar del PNV y consejero foral)

Emilio García Ganuza (ex subjefe provincial del Movimiento)

Florencio Goñi (consejero foral)

Jesús María Labairu (consejero foral)

Pedro María Larumbe Biurrun (abogado[273])

Javier Yaben Bengoechea (consejero foral)

Ricardo Magallón (consejero foral)

Blas Morte (consejero foral)

273 Pedro María Larumbe Biurrun fue nombrado en 1979 asesor del diputado foral de HB, Angel García de Dios. En las elecciones generales de marzo de aquel año, fue candidato al Senado por Unidad Navarra-Nafarroa Batua, integrada por miembros de la izquierda abertzale.

Ramón Peña Garicano (militante del PNV)

Jesús María Labairu (consejero foral)

Ignacio Ruiz de Galarreta (abogado)

José León Taberna (consejero foral)

Francisco Zabaleta Zabaleta (izquierda abertzale, secretario general de Herri Alderdi Sozialista (HASI).

Esta declaración pretendía promover el voto negativo o la abstención en el referéndum de la Constitución. La presencia de Aizpún entre firmantes tan heterogéneos desde el punto de vista ideológico era un duro revés para la campaña a favor del sí de la UCD de Navarra.

Ese mismo día el partido centrista divulgó en sus espacios de publicidad una entrevista con José Pedro Pérez Llorca, que provocó un nuevo duelo dialéctico entre UCD y el PNV. El ponente de la Constitución sostenía que en el caso de que Navarra pusiera en marcha la iniciativa de integración en Euzkadi si el resultado del referéndum previsto en la disposición transitoria cuarta fuera favorable a ella, antes de proceder a la elaboración del estatuto vasco sería imprescindible cumplir los requisitos del artículo 151, lo que obligaría a celebrar un segundo referéndum previo, en el que se exigiría alcanzar la mayoría absoluta del censo electora[274]l.

274 En un folleto distribuido como parte de la campaña de UCD de Navarra en el referéndum, Jaime Ignacio del Burgo, desarrolló la tesis de Pérez Llorca. Explicó primero las diferencias entre los estatutos que pudieran elaborarse conforme al procedimiento general del artículo 143 y el de los previstos para el acceso rápido a la autonomía plena por parte de las comunidades del País Vasco, Cataluña y Galicia (las mal llamadas "comunidades históricas"). En el caso de que cualquier otra comunidad quisiera acceder directamente a la autonomía plena, sin conformarse con la autonomía limitada del artículo 143, tendría que obtener en cada provincia el respaldo del la mayoría absoluta del censo electoral en un referéndum previo a la elaboración y ulterior aprobación del Estatuto, también en referéndum aunque esta vez de mayoría simple. A las Comunidades que en el pasado hubieran plebiscitado Estatutos de autonomía, como era el caso de las mal llamadas "históricas" (País Vasco, Cataluña y Galicia), se les permitía pasar directamente a la elaboración del estatuto sin necesidad del referéndum previo. Y las demás, tendrían que dejar pasar como mínimo cinco años para alcanzar mayores cotas de autonomía. "Una interpretación correcta de los preceptos constitucionales, avalada por la autoridad del miembro de la Ponencia constitucional, José Pedro Pérez Llorca, permite concluir que Navarra sólo podría continuar el proceso de integración en Euzkadi, en el caso de que se acuerde la aceleración de éste mediante un nuevo referéndum conforme a lo dispuesto en el artículo 151, párrafo 1º. En dicho referéndum habría de obtenerse mayoría absoluta de los electo-

Estas declaraciones irritaron a Carlos Garaicoechea, que lanzó esta tremenda diatriba impropia de un político demócrata:

> Que ande con cuidado Pérez Llorca, que las cañas se vuelven lanzas. Podemos llegar al colmo de nuestra paciencia y puede llegar un día en que aquí se pueda decidir que hay un caso de *legítima defensa para responder a la agresión*. Esto lo digo a cualquier parlamentario que venga o a cualquier *parlamentario colaboracionista* que tenga aquí. Podremos usar *la resistencia civil o cualquier procedimiento que un pueblo digno pueda decidir*.

Las palabras de Garaicoechea fueron a su vez respondidas en una nota conjunta por los cinco parlamentarios de UCD. Después de recordarle su derrota electoral en las primeras elecciones democráticas, los centristas reprochaban a Garaicoechea que hubiera utilizado la expresión "colaboracionistas", "como si Navarra estuviera bajo la ocupación de una potencia extranjera". Lo consideraban como "un insulto personal así como a los miles y miles de electores navarros que otorgaron su confianza a partidos de ámbito nacional". Al mismo tiempo, le recordaban que mientras él se limitaba a anunciar "la posibilidad de actuaciones de 'legítima defensa' – ¿en nombre de qué pueblo?-, otros se dedican con los mismos argumentos dialécticos, al crimen organizado"[275].

País Vasco

Ya hemos dejado constancia de la postura abstencionista del PNV en el referéndum constitucional. Reseñar únicamente que el 29 de octubre de 1978 se celebró en Pamplona la Asamblea Nacional del Partido Nacionalista, reunida con carácter extraordinario. En ella, por unanimidad de los 61 compromisarios desig-

---

res de cada provincia, si el País Vasco todavía no contara con un Estatuto de autonomía, o de Navarra sola, si el Estatuto vasco estuviera en vigor". (Jaime Ignacio DEL BURGO: *Navarra y la Constitución*, Pamplona, 1978, p. 13-17.)

275 El comunicado concluía así: "Quede claro que ni las amenazas ni cuantos riesgos comporte nuestra actitud política, nos desviarán un ápice en la defensa del derecho de Navarra a conservar su identidad y a formar parte como comunidad libre y autonomía, de la gran nación española. La gran mayoría de los navarros, se sientan vascos o no, estamos orgullosos de ser españoles, sentimiento profundo que nada ni nadie, y mucho menos por la violencia, logrará desarraigar. / Porque creemos en el diálogo y en la convivencia basada en el respeto a las opiniones ajenas deseamos que la cuestión Navarra-Euzkadi se desenvuelva en los términos de todo debate político democrático y civilizado. / Pero si el pueblo al que representamos ve pisoteada su dignidad y amenazada su existencia por la violencia, exigiremos la aplicación de cuantas medidas establezca la Constitución para asegurar el derecho de todos a vivir en paz y en libertad". (Archivo del autor)

nados para asistir a la misma, se acordó preconizar la abstención. Garaicoechea pronunció antes de la votación un discurso en el que después de afirmar que el PNV lucharía "por extraer de la nueva legalidad que consagre esta Constitución todas las facultades de autogobierno que permita, aunque las mismas tengan que ser consideradas como un anticipo a cuenta de lo que nosotros consideramos nuestro derecho", concluyó[276]:

> Los pueblos suelen tener momentos importantes, críticos en su historia. El pueblo vasco está en uno de esos momentos. Tras años de negación absoluta de sus derechos, después de sufrir una de las agresiones más negras de su historia, el rayo de esperanza de una democracia en gestación encendió las ilusiones de los hombres de esta tierra. Pero este momento de esperanza, esta oportunidad histórica, nos ha llegado envuelta en graves problemas, sin precedentes en la historia de nuestro pueblo. De poco nos servirá la recuperación de un poder político para Euskadi si nos encontramos con una patria espiritual y materialmente arruinada. De poco nos servirá a los vascos obtener los resortes necesarios para preservar nuestra propia identidad si la identidad del hombre vasco ya no existe o aparece trágicamente distorsionada. El sufrimiento infligido a nuestro pueblo por el fascismo, las reacciones provocadas por la dictadura en las mentes y en las conductas de muchos vascos han conducido a nuestro país a una situación tal que si fuera súbitamente contemplada por alguno de aquellos prohombres del nacionalismo, que no han llegado a vivir día a día el panorama que se creaba a nuestro alrededor, se produciría en ellos una honda conmoción. El hábito de la violencia, el caos ideológico que nos rodea, el retroceso dramático del euskera en algunas áreas de Euskadi, a pesar del milagro de las *ikastola*s, la situación de nuestra industria y la falta de una nueva generación de hombres emprendedores que impulsen nuestra maltrecha economía, el desastre ecológico, el enfrentamiento irreconciliable, arteramente fomentado por la derecha navarra, en torno a la cuestión vasca, y tantos otros problemas que sería triste y prolijo enumerar constituyen una difícil herencia, que tenemos que agradecer en buena medida al franquismo, y cuya resolución debemos afrontar con resolución.

En resumen, la campaña abstencionista del PNV se basó en los siguientes argumentos:

> 1º.- Porque esta Constitución no reconoce el derecho al autogobierno originario del Pueblo Vasco
>
> 2º.- Porque estos derechos históricos son de absoluta necesidad para cuan-

276 *El País,* 31 de octubre de 1978.

tos vivimos en el País Vasco.

3º.- Porque la Constitución dificulta la devolución de los Conciertos Económicos arrebatados a Guipúzcoa y Vizcaya en 1937, y además pone en peligro los actuales Convenio de Navarra y Concierto de Alava[277].

4º.- Porque nadie mejor que el Pueblo Vasco, y desde él, el PNV, está capacitado para valorar desde el punto de vista de nuestro pueblo la Constitución.

ABSTENCION, porque los derechos del Pueblo Vasco no están presentes en la Constitución. Por estas razones no estaremos presentes en las urnas. No obstante seguiremos luchando hasta obtener un Estatuto lo mejor posible para cuantos vivimos en Euzkadi[278].

Los partidos vascos que preconizaron la abstención, además del PNV, fueron Euskal Sozialistak Elkartzeko Indarra-Fuerza para la Unidad de los Socialistas Vascos (ESEI), Organización de Izquierda Comunista (OIC), Movimiento Comunista (MC) y Partido del Trabajo de España (PTE).

Propugnaron el voto en contra Euskadiko Ezkerra (EE), Fuerza Nueva (FN)[279], Herri Alderdi Sozialista Iraultzailea-Partido Socialista Revolucionario Popular (HASI), Acción Nacionalista Vasca (ANV), Euskal Sozialista Biltzarrea-Partido Socialista Vasco (ESB), Langile Abertzale Iraulzaileen Alderdia-Partido de los Trabajadores Patriotas Revolucionarios (LAIA) y un sector de Alianza Popular en el País Vasco.

Hicieron campaña a favor de la Constitución el PSOE, la Organización Revolucionaria de Trabajadores (ORT), el Partido Comunista, UCD, el sector de AP liderado por Manuel Fraga[280], el Partido Carlista de Euzkadi (EKA) y la Demo-

277 Este argumento se reveló absolutamente falso. El Estatuto de Guernica de 1979 reconoció los Conciertos Económicos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. Y en cuanto a Navarra nunca hubo ningún problema para el respeto al régimen de Convenio Económico.

278 Carlos CLAVERIA: ob. cit., t. II, p.1122.)

279 Fuerza Nueva, liderada por Blas Piñar, era una formación de extrema derecha, que aglutinó a sectores inmovilistas del régimen franquista. En las elecciones de 1977 no obtuvo representación parlamentaria. En las generales de 1979 promovió una coalición denominada Unión Nacional, integrada por Falange Española y de las JONS, Círculos Doctrinales José Antonio, Comunión Tradicionalista, Asociación de Jóvenes Tradicionalistas y Confederación Nacional de Combatientes, que llevó al Congreso como diputado por Madrid a Blas Piñar.

280 El Grupo Parlamentario de Alianza Popular en el Congreso se dividió a la hora de

cracia Cristiana Vasca (DCV).

Como puede observarse la izquierda no mantuvo una postura unitaria, si bien los grupos que poco después se agruparían en la coalición Herri Batasuna, como brazo político de ETA-militar votaron en contra de la Constitución. También lo hizo Euskadiko Ezquerra, considerado brazo político de ETA político-militar.

Los resultados del referéndum de la Constitución en Navarra y el País Vasco

El 6 de diciembre de 1978 se celebró el referéndum constitucional. Recordemos su resultado. Fueron convocados a las urnas 26.632.180 electores, de los que votaron 17.873.301 (67,11%). Los votos afirmativos fueron 15.706.078 (88,54%). Los votos negativos ascendieron a 1.400.505 (7,89%). Hubo 632.902 (3,57%) votos en blanco. Se declararon nulas 133.786 (0,75%). Se abstuvieron 8.758.909 electores (32,89%)

El resultado en Navarra fue el siguiente:

-Electores: 361.243.

-Votantes: 240.695

-A favor: (75,70%)

-En contra: (16,95%)

-En blanco: (6,40%)

votar la Constitución. El 30 de octubre de 1978, la Junta Nacional de la Federación de Alianza Popular acordó, por mayoría, votar a favor de la Constitución en el referéndum. En la votación celebrada en el Congreso el 31 de octubre, cinco diputados de AP votaron en contra Gonzalo Fernández de la Mora, Alberto Jarabo, José Martínez Emperador, Pedro de Mendizábal y Federico Silva Muñoz. Los otros once diputados votaron a favor. Fueron éstos Laureano López Rodó, Victoria Fernández-España, Antonio del Valle, Alvaro Lapuerta, Antonio Carro, Manuel Fraga, José Martínez Emperador, Gregorio López Br*avo,* Miguel Riestra, Juan Luis de la Vallina, Modesto Piñeiro y Licinio de la Fuente. La idea de que Alianza Popular votó en contra de la Constitución es radicalmente falsa.

-Nulos: (0,94%)

-Abstención: (33,37%)

En el País Vasco:

-Electores: 1.735.450

-Votantes: 693.310 (40,14%)

-A favor: 479.205 (69,11%)

-En contra: 163.191 (23,53%)

-En blanco: 39.817 (5,74%)

-Nulos: 11.093 (1,60%)

-Abstención: 960.398 (55,34%%)

Los nacionalistas vascos, de todo signo, proclamaron a los cuatro vientos el fracaso de la Constitución en el País Vasco. Pero conviene tener en cuenta lo siguiente[281]. En Navarra el sí alcanzó el 50,5% del censo electoral, con una par-

281 El PNV valoró así el resultado: "El Partido Nacionalista Vasco, valora positivamente, para sus planteamientos políticos, el resultado del Referéndum Constitucional. / Nosotros que hemos propugnado una postura de rechazo a la Constitución, queremos resaltar que en el conjunto de Euzkadi, éste ha sido, precisamente, el resultado final. Debe recalcarse, que más del 60% de los vascos no han aprobado el texto constitucional, que en el caso concreto de Navarra, es prácticamente igual la cifra de personas que la han aprobado como la de que quienes no lo han hecho. En el caso concreto de Pamplona han sido un 60 por 100 de sus ciudadanos electores quienes no han votado afirmativamente la Constitución. Si tenemos en cuenta el especial derroche de fuerzas y medios, que todos los partidos que propugnaban el sí, y el gobierno por medio de los medios de comunicación, especialmente TVE, han llevado a cabo en el conjunto del País Vasco, y muy especialmente en Navarra, y comparamos esto con las posibilidades, a todas luces mínimas en relación con aquéllas, que hemos tenido los partidos que manteníamos posturas contrarias, es evidente que, poco pueden presumir de su incidencia en el electorado el conjunto de partidos que han propugnado el voto afirmativo. / Que una Constitución que ha contado con el respaldo absoluto del Gobierno y la totalidad de los partidos mayoritarios del Estado, solamente han obtenido el respaldo de poco más de la mitad de los ciudadanos, quiere decir muy poco en favor de la bondad de su contenido y de su capacidad de satisfacer al pueblo". (Carlos CLAVERIA: ob. cit., t. II, 1123.)

ticipación del 66,6%. En Alava los síes fueron un 42,3% del censo electoral, con una participación del 58,4%. En Vizcaya los síes alcanzaron el 31% del censo electoral, con una participación del 44%. Por último, en Guipúzcoa los síes fueron el 27,7% del censo electoral, con una participación del 44%. Estos datos revelan que en Euzkadi Sur, según la terminología nacionalista, de sus cuatro territorios forales en dos de ellos, Navarra y Alava, la Constitución triunfó claramente. En Vizcaya el respaldo fue menor que en Alava y mucho menor en Guipúzcoa.

Como ya hemos expuesto, el PNV propugnó la abstención, mientras que la izquierda abertzale por-ETA hizo campaña en contra de la Constitución. Lo que no es legítimo, a nuestro juicio, es sumar la abstención y el voto negativo, porque la experiencia electoral desde el advenimiento de la democracia demuestra que el número de abstencionistas (la llamada abstención "técnica"") suele oscilar entre un 30 y un 40% por ciento, según las circunstancias y el tipo de elecciones. Anticipamos que el 25 de octubre de 1979 los ciudadanos vascos fueron convocados a refrendar el Estatuto de Guernica, donde la abstención fue del 39,4% y los síes representaron el 53,12% del censo electoral, un porcentaje de tan sólo un 2,7% más que los votos afirmativos que recibió la Constitución en Navarra. En este caso nadie pretendió sumar la elevada abstención registrada a los votos en contra del Estatuto[282].

También procede resaltar que la Constitución fue aprobada por mayoría simple de los votos válidamente emitidos. Recordemos que la disposición transitoria cuarta de la Ley de leyes exige mayoría simple para refrendar la iniciativa para la incorporación de Navarra a Euzkadi, al igual que en el referéndum de ratificación de los Estatutos catalán, vasco, gallego y andaluz.

El 27 de diciembre de 1978 en una sesión conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado, celebrada en el Palacio de las Cortes, Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I sancionó la Constitución.

282 La valoración del PNV demuestra que Carlos Garaicoechea pronto se olvidó de lo que había dicho en la mesa redonda organizada por *Diario de Navarra* que tuvo lugar en Pamplona el 2 de diciembre de 1978, donde rechazó la acusación de "aprovechategui" por pretender sumar a su causa el voto de los abstencionistas, alegando que para calcular la abstención política bastaba con restar la abstención "técnica".

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 Foral[283].

283 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.

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 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"[284].

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 forales[285]. Los designados celebraron la primera reunión de trabajo el 11 de marzo[286].

---

284 Firmaron el acuerdo los partidos políticos UCD (representada por el diputado Ignacio Asträin), 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.)

285 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.)

286 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

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 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"[287].

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 mismo 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"[288].

Diputación Foral de Navarra, nuestra legítima representación". (*Diario de Navarra*, 26 de marzo de 1977.)

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

288 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

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".[289]

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 Burgo[290].

A la reunión –que como todas las del Consejo se realizaban con asistencia de los medios de comunicación- no asistieron los diputados Astráin y Aizpún[291].

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, dígase lo que se quiera, son envolventes 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 sopero 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".

289 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.)

290 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".

291 Astráin por encontrarse en Madrid participando en los debates de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso y Aizpún por "razones profesionales". Por este

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, 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 recono-

---

motivo, Jaime Ignacio del Burgo dirigió una carta a 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.)

cimiento 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, oirá 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 la 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 Rebota; 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 en que sólo el pueblo y nadie más es el único que puede confirmar o rechazar las ambiciones personales[292].

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

292 Archivo del autor.

> 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 misma[293].

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

293 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.)

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 fracasadas[294].

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 primer fruto de esa conversación sería la reunión que mantuvo el ministro del Interior en Pamplona el 26 de mayo

294 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 adquirían 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.

con la Diputación Foral, que se prolongó durante cuatro horas[295]. Al término de la misma, 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" [296].

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 consenso de una propuesta la democratización de las instituciones forales[297].

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"[298].

Puesto que todas las partes implicadas estaban de acuerdo en que el Consejo

295 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.

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

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

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

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"[299].

El 6 de junio hubo en Madrid una reunión con la comisión politica 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 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 forales[300].

299 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.

300 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.)

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 fórmulas[301], 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 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.

301 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.)

> 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 Diputación[302].

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 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

302 *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".

concejales– se añadió otra nueva: una mezcla de concejales y de consejeros forales[303]. La única fórmula que no aceptaba la Diputación era el nombramiento por el Consejo Foral propuesta por el Consejo Parlamentario de Navarra[304]. 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 negociaciones[305]. Volvió a surgir el fantasma de la disolución de la Diputación Foral para su sustitución por una Comisión Gestora[306].

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

303 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.)

304 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.)

305 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". (*Deia*, 15 de junio de 1978)

306 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".

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"[307].

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 Navarra[308].

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

308 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

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 incomunicación su decepción por no haberse llegado a ningún acuerdo. Manuel de Irujo declaró que "no 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"[309].

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 junio[310].

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.

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

310 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

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 jurídicos[311]. El vicepresidente Marco declaró a la salida que "habían escuchado" a los miembros del Consejo Parlamentario de Navarra y que todavía no existía ningún acuerdo. Por el contrario, "faltaba todavía mucho camino para ello"[312]. 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"[313].

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

---

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.

311 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)

312 *Ibídem,* 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.)

313 *Ibídem*, t. I. p. 427.

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 derogatoria[314]. Pero mientras tanto, el ministerio hacía su trabajo. A primeros de octubre, 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 Burgo[315].

---

314 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.

315 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

Sobre la fórmula de elección el borrador ofrecía dos variantes: o bien la elección por cada Merindad del primero o primeros de la lista o listas que en cada una de ellas hubiera obtenido mayor número de votos en las elecciones al Consejo Foral, especificando que en las Merindades con dos diputados (caso de Pamplona y Tudela) 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.

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 edad[316].

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

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.)

316 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.

> administración de Navarra y ha de asumir, además, las función ejecutiva 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.[317]

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 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 Martin 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.

317 *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 resuelto favorablemente por el Alto Tribunal en sentencia de 29 de julio de 1985, que ordenó 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.

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 aquélla. 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 "Organo 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 llegada 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 Madrid[318], 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"[319].

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.

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. Di-

318 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.

319 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 planteado "La Fórmula", aunque nos la imaginamos.

putación Foral adopte el Acuerdo oportuno"[320].

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 Gobierno[321].

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 debía redactarse por el Parlamento de acuerdo con la 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 institucionalización 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

320 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.)

321 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". (*Ibídem*, t. I, p. 622.)

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 Fo-

rales de Navarra[322].

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 1841[323].

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

323 "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: *Ibídem*, 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.

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 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 la previsión de que aquélla 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 Javier[324]. 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

324 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.)

minoría "confesaron" que habían sido ellos[325]. 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 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 número 3 del artículo 2º, con la finalidad de reducir el peso demográfico de Pamplona, y la del artículo 5, 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 distribuyen[326].

> 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.

La propuesta se aprobó por unanimidad[327].

---

325 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".

326 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".

Por su parte, el artículo 5 decía así: "La asamblea Foral de Navarra elaborará la propuesta de distribución de funciones que puedan corresponder a los órganos e instituciones forales, poniéndose de acuerdo con la Diputación para que, en su caso, formalice ésta el correspondiente acuerdo con el Gobierno.

327 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 sa-

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:

> 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 mañana[328]. En pre-

---

tisfacción 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. (Véanse las Actas de las sesiones extraordinarias de la Diputación de 2 y 3 de diciembre de 1978 en Joaquín GORTARI UNANUA, *Ibídem*, t. II, p. 829-849.)

328 Previamente surgió un nuevo escollo porque el ministro pretendía, según Joaquín

sencia 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 Marco. 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.
>
> 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

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.

> 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"[329], 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.

329 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 Excma. Diputación Foral de Navarra". (Joaquín GORTARI UNANUA: ob. cit. t. I., p. 680.)

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 amejoramiento 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 amejora 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 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*[330].

330 . 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.

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 termino 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 amejoramiento de sus tradicionales Fueros, dentro del marco de la Constitución y de la indisoluble unidad de España[331].

El contenido del primer "amejoramiento"

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 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 corresponder-

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

le 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 local[332]. 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, aunque determina-

332 Las instituciones forales vascas se encuentran incardinadas en el régimen local. No obstante, a las normas fiscales aprobadas por las Juntas Generales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya se les ha reconocido naturaleza legislativa de forma que ya no son recurribles ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativo 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.

dos 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 transcendencia:

> 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 amejoramiento 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 forales[333].

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 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.

333 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.)

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 foral[334]. 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 constituyente[335]. 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 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

334 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).

335 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 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 diciembre[336].

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 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 marzo[337]". En consecuencia, se llevaron

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

337 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

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"[338].

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.

A iniciativa de los diputados de UCD de Navarra, Javier Mocoso del Prado, Pedro Pegenaute y José María San Juan [339], 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

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.

338 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 ésta 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.)

339 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.

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 Autónomas"[340]. 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 1979[341]. 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 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.

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

341 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.

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 Estado[342].

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).

---

342 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 amejoramiento 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 20144 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 Amejoramiento 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 Amejoramiento 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.

EL FIN DE LA CUESTION FORAL EN EL PAÍS VASCO: EL ESTATUTO DE 1979

La opción autonomista

Cuando el 30 de octubre de 1978 se aprobó definitivamente la disposición adicional primera de la Constitución, el nacionalismo vasco decidió renunciar a la vía foral para emprender el camino estatutario. La disposición transitoria segunda de la Ley fundamental establecía lo siguiente:

> Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico.

El País Vasco cumplía todos los requisitos exigidos. Había plebiscitado en 1933 un Estatuto de autonomía y contaba con un régimen provisional de autonomía en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto Ley 1/1978, de 4 de enero. El órgano colegiado superior de la preautonomía vasca era el Consejo General Vasco.

Dicho organismo, el 14 de noviembre de 1978, de acuerdo a su vez con lo dispuesto en el artículo 151,2, párrafo 1º de la Constitución, encomendó a la Asamblea de Parlamentarios Vascos la elaboración del proyecto de Estatuto de autonomía. Este artículo de la Constitución establecía en su párrafo 2º que una vez elaborado el proyecto de Estatuto, debería remitirse a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, habría de examinarlo con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

De alcanzarse dicho acuerdo –especificaba el párrafo 3º del artículo 151–, el texto resultante sería sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial de proyectado Estatuto. El párrafo 4º preveía que si el proyecto de Estatuto era aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, se elevaría a la Cortes Generales para su

ratificación. Una vez cumplido este requisito, el rey sancionaría el Estatuto y lo promulgaría como ley.

En el caso de no alcanzarse el acuerdo entre la Comisión Constitucional y la delegación de la Asamblea proponente –disponía el número 5º–, el proyecto de Estatuto sería tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado sería sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias afectadas. Si fuera refrendado en cada provincia por mayoría de los votos válidamente emitidos, el rey sancionaría y promulgaría el Estatuto.

El párrafo 6º determinaba que en el caso de que en una o varias provincias no se aprobara en el referéndum, ello no impediría la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en los términos establecidos en la ley orgánica que habría de aprobarse a tenor de lo dispuesto en el artículo 151, 1 de la Constitución.

El proyecto de Estatuto vasco

Pues bien, en el acuerdo antes citado del Consejo General del País Vasco se estableció el procedimiento a seguir para la elaboración del proyecto de Estatuto. La Asamblea de Parlamentarios procedería en primer término a nombrar una Ponencia redactora del anteproyecto. Una vez concluido su trabajo, se abriría un periodo de cinco días para la presentación de enmiendas. Podrían hacerlo los miembros de la Asamblea, los consejeros del Consejo General Vasco, y los partidos políticos. También "el Consejo de parlamentarios de Navarra". Esto último era algo extravagante, pues mientras el territorio foral navarro no tomara la decisión de incorporarse al Consejo General Vasco la intervención del Consejo Parlamentario navarro estaba fuera de lugar. Otra cosa es que los nacionalistas seguían dispuestos a mantener la presión sobre Navarra.

La Ponencia estudiaría las enmiendas presentadas y redactaría el anteproyecto definitivo, cuya aprobación quedaba en manos, tal y como preveía la Constitución, de la Asamblea de Parlamentarios vascos, sin cuyo requisito no podría remitirse a la Comisión Constitucional del Congreso.

El 20 de noviembre de 1979 la Asamblea designó la Ponencia redactora del

anteproyecto[343], que a principios de diciembre dio a conocer el borrador de un "Texto Base" del Estatuto. El 7 de diciembre, el PSOE abandonó los trabajos de la Ponencia. En un documento explicativo, los socialistas justificaron su postura por la disconformidad con los siguientes extremos: No aceptaban la restauración de las Juntas Generales porque ello suponía "en la práctica renunciar a una comunidad política vasca". Rechazaban la regulación de la Hacienda autonómica, es decir, los Conciertos Económicos, por su concepción de partido obrero y la defensa de los trabajadores. No se aseguraba suficientemente la educación y el control democrático y los derechos económicos de los trabajadores, El trato dado a Navarra rebasaba los límites constitucionales. Y finalmente, el Estatuto debía surgir del consenso entre todas las fuerzas políticas[344]. En suma, los socialistas querían un Estatuto pura y llanamente constitucional y no "provinciano", según expresión de José Antonio Maturana[345].

La UCD vasca, en una reunión de su comité ejecutivo regional celebrada en Madrid, el 12 de diciembre, expresó su discrepancia con la referencia a los Conciertos Económicos porque su regulación no respetaba "los principios de unidad fiscal, unidad de presión fiscal, igualdad de presión fiscal, solidaridad con el resto de España, de tal manera que no supongan privilegio alguno, sino el respeto a una forma peculiar financiera". Abogaban también por un "diseño institucional descentralizado" que favoreciera la autonomía de los territorios forales frente a las instituciones comunes. La ejecutiva de UCD desautorizó al diputado Juan Echeverría por haber aprobado el Texto Base, firma que se consideraba hecha "a título personal". En consecuencia, los centristas anunciaban que presentarían enmiendas al referido texto[346].

Por su parte, el Consejo Parlamentario de Navarra se reunió en el Palacio del Congreso el 13 de diciembre de 1978 para tratar sobre el borrador del Texto Base. No hubo acuerdo y, al término de la reunión, los parlamentarios de UCD emitieron

343 Por el Partido Nacionalista Vaco fueron elegidos Javier Arzallus, José Angel Cuerda, Emilio Guevara, Kepa Sodupe y Carlos Garaicoechea; por el Partido Socialista Obrero Español, José María Benegas, José Antonio Maturana, Enrique Iparraguirre, Luis Alberto Aguiriano y Carlos Solchaga; por Unión de Centro Democrático, Juan Echevarría, Jesús María Viana y Jaime Mayor Oreja; por Euskadiko Ezkerra, Juan María Bandrés y Mario Onaindía; por Alianza Popular, Pedro Mendizábal; por ESEI, Gregorio Monreal y el independiente Juan María Vidarte. El 10 de diciembre de 1978 se acordó incorporar a la Ponencia a Roberto Lerchundi, del Partico Comunista de Euskadi y Mariano Zufía, del Partido Carlista. (Virginia TAMAYO SALABERRIA: *La autonomía vasca contemporánea*, ob. cit. p. 657-659 y 802.)

344 *Deia*, 8 de diciembre de 1978.

345 *Deia*, 9 de diciembre de 1978.

346 Virginia TAMAYO SALABERRIA: *La autonomía contemporánea vasca*, ob.cit. , p. 768.

un comunicado cuestionando la legitimidad a la Asamblea de Parlamentarios Vascos para redactar un Estatuto que afectaba a Navarra y se refería a sus instituciones autonómicas, mientras el pueblo navarro no decidiera, por el procedimiento establecido en la Constitución, si deseaba incorporarse a la Comunidad Autónoma Vasca. Asimismo, manifestaban que esta postura política de respeto estricto a la Constitución era plenamente compartida por UCD, tanto a nivel nacional, como a nivel del País Vasco, postura que se reflejaría adecuadamente en la actuación de nuestro partido en todo el proceso de tramitación del referido Estatuto[347].

Tras el examen de las objeciones y enmiendas presentadas por parlamentarios y partidos, la Ponencia elaboró un nuevo anteproyecto de Texto de Bases, que elevó a la consideración de la Asamblea de Parlamentarios Vascos el 22 de diciembre de 1978 sin incluir ninguna modificación sustancial. Al día siguiente, la Asamblea inicia el debate del anteproyecto que se aprobó después de dos sesiones maratonianas a las cuatro y media de la madrugada del día 24 de diciembre. Se registraron 28 votos a favor, una abstención y ninguno en contra[348]. Euzkadi ya tenía proyecto de Estatuto preparado para el momento en el que se diera el pistoletazo de salida con la entrada en vigor de la Constitución, lo que tuvo lugar al publicarse en el *Boletín Oficial del Estado* del 29 de diciembre de 1978.

El mismo día 29 de diciembre, el Consejo General del País Vasco convocó a la Asamblea de Parlamentarios Vascos para dar formal cumplimiento a lo previsto en la disposición transitoria segunda de la Constitución en conexión con su artículo 151,2. La Asamblea se reunió por la mañana del día 29 en la Casa de Juntas de Guernica. Sometido a votación, el proyecto de Estatuto fue aprobado por 24 votos a favor, un voto en contra y una abstención[349].

---

347 En su intervención ante el Consejo Parlamentario, el senador Del Burgo calificó al Texto Base de "antiforal y anticonstitucional y criticó que estuviera redactado como si Navarra formara ya parte de la comunidad vasca y menos si se proclama que ese derecho es "imprescriptible", porque el Viejo Reino, si lo desea, puede utilizar otra opción constitucional que le permita acceder al status de Comunidad Autónoma, que de acuerdo con la Constitución no podría federarse con ninguna otra. (Virginia TAMAYO SALABERRIA: *La autonomía vasca contemporánea*, ob. cit. p. 769-770.)

348 Faltaron los diputados de UCD, Juan Echeverría y Jesús Viana, así como el diputado de AP, Pedro Mendizábal.

349 A la reunión de la Asamblea de Parlamentarios Vascos que aprobó el proyecto de Estatuto no acudieron ni su presidente, Manuel de Irujo, ni los diputados navarros del PSE-PSOE, Gabriel Urralburu y Julio García. El primero estaba enfermo, pero aunque hubiera estado en condiciones de asistir no hubiera podido participar en las votaciones pues su presencia hubiera sido inconstitucional, al haber quedado Navarra fuera del proceso estatutario, según justificó Ramón Rubial, que presidió la Asamblea. No asistieron tampoco los diputados nacionalistas Federico Zabala y José Angel Cuerda, los socialistas José Antonio Aguiriano y Enrique Múgica, los centristas Ricardo Echanove y Jesús María

La tramitación del proyecto de Estatuto quedaría paralizada como consecuencia de la disolución de las Cortes Generales, que tuvo lugar el 2 de enero de 1979 y la convocatoria de elecciones generales que se celebrarían el 1 de marzo de 1979.

Respecto al contenido del Texto Base dejaremos constancia de sus puntos más significativos, en especial las referencias a Navarra[350].

El artículo 1º, 1 del Texto Base decía así:

> *El pueblo vasco o Euskal Herria*, como expresión de su realidad nacional y para acceder al autogobierno, *se constituye en Comunidad Autónoma* bajo la denominación de *Euskadi o País Vasco*, de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto que es su norma institucional básica.

El artículo 2º determinaba el territorio del País Vasco:

> 1. Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya tienen el *derecho imprescriptible* a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
>
> 2. La Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrada por los territorios históricos antes mencionados que decidan su incorporación a la misma, a través de los procedimientos previstos en la Constitución.

La referencia a la imprescriptibilidad del derecho de Navarra a formar parte de la Comunidad Autónoma Vasca sería uno de los caballos de batalla en la negociación del Estatuto. Navarra, además de su posible incorporación a Euskadi, tenía otras opciones constitucionales, como la conversión en una Comunidad Autónoma mediante su propio Estatuto de autonomía o emprender la vía foral hasta

---

Viana, y el aliancista Pedro Mendizábal. Todos ellos enviaron sendos telegramas al presidente del Consejo General Vasco, Ramón Rubial, sumándose al voto de ratificación del proyecto. El voto en contra fue del diputado del Movimiento Comunista de Euskadi (EMK), Pachi Iturrioz y la abstención del diputado alavés de UCD (independiente), Pedro Morales, que puso en duda que el Estatuto garantizara la devolución de los conciertos económicos a Guipúzcoa y Vizcaya, lo que "nos hace prever un peligro para la autonomía financiera y para el propio concierto de Alava". Este argumento sería rechazado por el senador Gregorio Monreal por estimar que el Estatuto "no contraviene la foralidad residual, ni niega los conciertos económicos". (Virginia SALABERRIA TAMAYO: *La autonomía vasca contemporánea*, ob. cit., p. 809-813.)

350 En su libro, tantas veces citado, Virginia TAMAYO SALABERRIA, relata con detalle la gestación de los preceptos del Texto Base (p. 663-767). Véase su texto íntegro en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados,* de 12 de junio de 1979.

lograr el Amejoramiento del Fuero.

El artículo 3º parecía respetar la foralidad de los territorios históricos:

> Cada uno de los territorios históricos que integran el País Vasco se regirá, a su vez, autónomamente, a cuyo efecto podrán mantener su organización y régimen privativo.

Hemos dicho "parecía respetar" la foralidad histórica, pues en realidad ésta quedaba reducida a un hecho residual, al cegarse toda posibilidad de proceder a la reintegración foral al amparo de lo establecido en la disposición adicional primera de la Constitución.

El Texto Base, en su artículo 4º, eludía otro escollo de gran importancia cual era el de la capitalidad del País Vasco. El artículo 147,2 de la Constitución determinaba que los Estatutos de autonomía deberían contener, entre otras cosas, "la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias" (apartado c). El nacionalismo vasco defendía que la capital estuviera situada en Pamplona, pero el problema era que mientras Navarra no decidiera su integración resultaba imposible instalar en ella la sede de las instituciones vascas. El artículo 4º contempla una solución de compromiso:

> La designación de la sede de las instituciones del País Vasco se hará mediante Ley del Parlamento Vasco.

En cuanto a la bandera –nada se dice del escudo ni del himno–, el artículo 5º del Texto Base dice así:

> 1. La bandera del País Vasco es la bicrucífera, compuesta de aspa verde, cruz blanca y fondo rojo.
>
> 2. Asimismo, se reconocen las banderas y enseñas tradicionales de los territorios históricos.

A la lengua se refiere el artículo 6º:

> 1. La lengua nacional del País Vasco es el euskera.
>
> 2. Los idiomas vasco y castellano son oficiales en el País Vasco y todos sus

habitantes tienen el derecho a conocerlos y usarlos.

3. Las instituciones del País Vasco garantizarán el uso oficial del euskera y del castellano, adoptando las medidas y arbitrando los medios necesarios para el conocimiento de ambas lenguas.

4. El Parlamento Vasco regulará el uso de ambas lenguas, teniendo en cuenta la diversidad socio-lingüística de la población del País Vasco y poniendo los medios necesarios para la superación de la actual situación disglósica.

5. La Real Academia de la Lengua Vasca (Euskaltzandia) es la institución consultiva oficial en lo referente al euskera.

6. Por ser el euskera patrimonio compartido con otras comunidades y territorios limítrofes vascos, la Comunidad Autónoma podrá establecer con ellos vínculos culturales destinados a salvaguardar y promocionar dicho patrimonio.

El título primero del Texto Base regula las competencias del País Vasco. Se reflejan en él las que la Constitución reserva con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas en su artículo 148 así como las exclusivas del Estado, pero conforme a dicho precepto son susceptibles de transferencia a las Comunidades constituidas al amparo del artículo 151.

Destacamos entre ellas la referida a la enseñanza, regulada en el artículo 16 como competencia exclusiva, "sin otra limitación que el respeto a los contenidos en el artículo 27 de la Constitución, asumiendo el País Vasco el cumplimiento de las obligaciones que dicho precepto impone a los poderes públicos". Este precepto sería otro de los más debatidos en el proceso de negociación.

También se atribuye al País Vasco el "régimen de policía", con inclusión del orden público, con las salvedades preceptuadas en la Constitución (artículo 17).

Asimismo, sin invocación expresa al artículo 150,2 de la Constitución, se prevé que el País Vasco tendrá "competencias legislativas y de ejecución en las demás materias que por Ley Orgánica le transfiera, delegue, atribuya o transmita el Estado según la Constitución, previa aceptación del Parlamento Vasco" (artículo 23,2).

El título segundo regula, en su artículo 24, "los poderes del País Vasco", que

se ejercerán

> …a través del Parlamento, del Gobierno Vasco y de su Presidente, de los órganos legislativos de los territorios históricos, que podrán adoptar la denominación de Juntas Generales o Consejo Foral, de las Diputaciones Forales y de la Judicatura del País Vasco".

He aquí otra injerencia del proyecto de Estatuto respecto a Navarra, ya que la denominación de sus instituciones era de su exclusiva competencia, con arreglo a su régimen foral. Es también la primera referencia al restablecimiento de las Juntas Generales, pero sin hacer alusión a que ya se había producido por disposiciones anteriores así como por la Ley de Elecciones Locales.

El Texto Base no fijaba el número de parlamentarios vascos, decisión que quedaba deferida a la promulgación de una ley del Parlamento Vasco, si bien se establecía que la circunscripción electoral sería "el territorio histórico" (artículo 26). En su disposición transitoria primera, se facultaba al Consejo General del País Vasco para convocar las primeras elecciones tras la entrada en vigor del Estatuto, pero tampoco se fijaba el número de parlamentarios ni su distribución por cada territorio[351].

En cuanto a la Justicia destacamos que el Parlamento vasco regularía por ley "la designación de los Magistrados y Jueces del País Vasco", mediante concurso entre los comprendidos en el escalafón general del Estado, siendo "condiciones preferentes el conocimiento del Derecho Foral Vasco y el de la lengua vasca" (artículo 35).

Es en el artículo 37 donde se regula el régimen de los "Territorios Históricos":

> 1. Los órganos forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos.
>
> 2. Lo dispuesto en el presente Estatuto no supone alteración de la naturaleza jurídica y del contenido de competencias regímenes privativos de cada Territorio Histórico.

351 En la disposición transitoria del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, se fijó en 20 el número de diputados por cada territorio histórico. Sería la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco la que fijaría en 25 el número de diputados por cada circunscripción electoral, que se ha mantenido hasta ahora.

> En todo caso, asumirán competencias exclusivas, dentro de sus respectivos territorios, en las siguientes materias:
>
> a) Organización, régimen y funcionamiento de sus propias Instituciones.
>
> b) Elaboración y aprobación de sus Presupuestos.
>
> c) Todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto, así como aquellas que mediante Ley del Parlamento Vasco les sean transferidas.
>
> 4. Les corresponderá asimismo el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale.
>
> 5. Para la elección de los órganos representativos de los Territorios Históricos se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada Territorio.

Obsérvese que en ningún momento se habla de régimen foral, sino de "régimen jurídico privativo". Se proclama que el Estatuto no supone ninguna alteración de su naturaleza jurídica. Pero esto no es cierto, pues se les priva a los territorios históricos de la posibilidad de negociar con el Estado su plena reintegración foral, bilateralidad que es inherente a la naturaleza jurídica de la foralidad. Las únicas competencias exclusivas reconocidas a las Juntas Generales son la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones así como la elaboración y aprobación de sus presupuestos. Las demás competencias serían las que el Parlamento Vasco decidiera transferirles y el desarrollo y ejecución en las materias que aquél señalara. Y a pesar de que se les reconocía como competencia exclusiva la organización de sus instituciones, las elecciones a sus órganos representativos habrían de celebrarse mediante circunscripciones electorales, lo que excluía la posibilidad de que cada territorio formara un solo distrito electoral.

Tampoco en materia fiscal se reconocía en su plenitud la autonomía de los territorios forales, pues se preveía un Concierto Económico único para el País Vasco. La negociación del cupo contributivo del País Vasco al Estado, se llevaría a cabo por una Comisión mixta integrada por tres representantes del Gobierno Vasco y uno más por cada "Diputación Foral", de forma que las Diputaciones ya no podrían tratar directamente con el Estado. Había otra novedad de gran transcendencia. Los territorios históricos estaban obligados a contribuir a las cargas generales del Gobierno Vasco, cuyo reparto entre ellos sería acordado por el Parlamento Vasco, lo que suponía desconocer el principio de bilateralidad inherente a

los Conciertos Económicos. Y finalmente, sólo el Parlamento Vasco podía aprobar la creación de nuevos impuestos distintos de los concertados. Eso sí, se reconocía a los territorios históricos la potestad de establecer y mantener su propio sistema tributario, si bien el Parlamento Vasco se reservaba la facultad de dictar "normas de coordinación" del régimen tributario de aquéllos[352]. El País Vasco dispondría de una Hacienda General financiada, principalmente, por las aportaciones de los territorios históricos[353].

352 El artículo 41 del Texto Base decía así:

"1. Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema tradicional de Concierto Económico o Convenio.

2. El contenido del régimen de Concierto o Convenio anteriormente citado, respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases:

a) Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener y establecer, atendiendo a las normas de armonización fiscal que se contengan en el propio Concierto o Convenio y de conformidad con los mismos, el sistema tributario que estimen procedente, siempre que no se opongan al presente Estatuto y a los pactos internacionales y sin perjuicio de las normas que establezca el Parlamento Vasco para la adecuada coordinación del régimen tributario de los Territorios Históricos.

El ejercicio de estas facultades no podrá determinar una presión fiscal inferior a la media en el resto del Estado.

b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos se efectuará dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales.

c) La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus territorios, como contribución a las cargas del Estado por razón de los servicios que no asume la Comunidad Autónoma, y como aportación, en su caso, al Fondo de Compensación Interterritorial.

d) Para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico y que integran el cupo global antes señalado, así como para su renovación en los períodos que se convengan, se constituirá una Comisión Mixta, integrada, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco, y de la otra por un número igual de representantes de la Administración del Estado".

353 La Hacienda General del País Vasco se regulaba en el artículo 42 del Texto Base:

"Los ingresos de la Hacienda General del País Vasco estarán constituidos por:

a) Las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales, como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco. Una Ley del Parlamento Vasco establecerá los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquéllos, se convendrá y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico.

b) Los rendimientos de los impuestos propios del País Vasco. Sólo el Parlamento Vasco tendrá la facultad de establecer nuevos impuestos al amparo de lo previsto en el artículo 157-1 de la Constitución.

c) Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Se establecía un Tribunal de Cuentas Vasco, con competencia sobre todas las instituciones vascas (artículo 44), lo que de producirse la integración de Navarra supondría la eliminación de la Cámara de Comptos, restablecida en el Real Decreto Paccionado de 25 de enero de 1979.

El Texto Base incluía además una disposición adicional cuando menos sorprendente:

> La aceptación del régimen de Autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los Derechos que, como tal, le puedan corresponder en virtud de su Historia y de su voluntad de autogobierno.

Es sorprendente porque de ella se desprende que el Estatuto no era una "estación termini" sino un punto y aparte en el camino del País Vasco hacia no se sabe muy bien dónde. Porque ¿cuáles eran esos derechos históricos del Pueblo Vasco? En el pasado no había habido ninguna unidad política vasca como titular de tales derechos pues era algo incuestionable que la titularidad del régimen foral correspondía a cada una de las Provincias Vascongadas y no al pueblo vasco en su conjunto, sujeto político que nace del propio Estatuto de 1979 o, si se quiere, del Estatuto de 1936, que por cierto no afectó a Navarra. De modo que la "voluntad de autogobierno" del Pueblo Vasco sólo puede ejercerse en ejercicio del "poder estatuyente" en el marco de la Constitución conforme a las normas reguladoras de los Estatutos de autonomía. Por supuesto, en virtud de esta disposición adicional del proyecto de Estatuto no podían invocarse ni el derecho a la autodeterminación del Pueblo Vasco ni, por tanto, su derecho a convertirse en Estado soberano. Como veremos más adelante esta disposición adicional sería sustancialmente alterada a su paso por las Cortes.

Tramitación parlamentaria

La celeridad con que habían actuado el Consejo General del País Vasco y la Asamblea de Parlamentarios Vascos para elevar el proyecto de Estatuto a las Cortes el mismo día de publicación de la Constitución en el *Boletín Oficial del Estado*

---

d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho Privado.

e) El producto de las operaciones de crédito y emisiones de Deuda.

f) Por cualesquiera otros ingresos que puedan establecerse en virtud de lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto".

(29 de diciembre de 1978), no surtió efecto. Las Cortes se disolvieron el 2 de enero de 1979 por lo que el proyecto tendría que ser tramitado de nuevo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la disposición transitoria tercera de la Constitución.

El 1 de marzo de 1979 se celebraron las elecciones generales, que provocaron cambios en la composición de la Asamblea de Parlamentarios Vascos. El 20 de marzo la Asamblea ratificó el proyecto de Estatuto para su elevación a las Cortes[354].

A su vez, las Juntas Generales entre abril y mayo de 1979 acordaron su integración en el Consejo General Vasco[355]. Esto permitió a Carlos Garaicoechea, presidente del EBB del PNV, acceder por unanimidad a la presidencia del Consejo el 9 de junio de 1979, habida cuenta de que su partido era la fuerza política mayoritaria de dicho organismo, aunque sin mayoría absoluta[356]. Se daba la anomalía de que el nuevo presidente del Consejo General Vasco no ostentaba ninguna representación

354 En las elecciones generales del 1 de marzo de 1979, el PNV obtuvo en Guipúzcoa el 15% del censo electoral; en Guipúzcoa el 17,1% y en Vizcaya el 18,6%. La distribución de escaños fue la siguiente: PNV 16; UCD; 7; PSOE, 6, y EE 1. En Navarra, UCD consiguió el 23,1% del censo. Esa fue la distribución de escaños: UCD, 6; PSOE, 3, PNV, ninguno. De haberse integrado Navarra en el Consejo General Vasco las fuerzas políticas no nacionalistas hubieran alcanzado amplia mayoría en la Asamblea: 22 frente a 17. (Los datos electorales en Virginia TAMAYO SALABERRIA: *La autonomía vasca contemporánea*, ob. cit. p. 826-829.) En la votación de ratificación del proyecto de Estatuto, la Asamblea se pronunció por unanimidad. El sí de UCD fue un voto condicionado, reiterando las reservas que habían formulado en la votación del Texto Base en diciembre de 1978 (*Ibídem,* p. 835.).

355 Las Juntas Generales de Guipúzcoa adoptaron el acuerdo de su incorporación al Consejo General Vasco el 22 de abril de 1979, mientras las Juntas de Alava y de Vizcaya lo hicieron el 22 de mayo del mismo año. (Virginia TAMAYO SALABERRIA: *La autonomía vasca contemporánea*, ob. cit. p. 1045).

356 En las elecciones a las Juntas Generales celebradas el 3 de abril de 1979 el PNV obtuvo en Alava 26 de los 57 procuradores; en Guipúzcoa, 33 de los 81 junteros; y en Vizcaya, 40 de los 90 apoderados. Esto suponía un total de 99 escaños de los 228 que sumaban las tres Juntas Generales juntas. El segundo Consejo General del País Vasco lo compusieron 9 consejeros del PNV (Pujana, Isasi, Monforte, Robles, Ormazábal, Olarte, Santamaría, J.R. Aguirre y el propio Garaicoechea), 4 del PSOE (Benegas, Solchaga, Iglesias y García Rueda); cuatro de UCD (Viana, Mayor Oreja, Ramírez Escudero y Marco Tabar); y 1 de EE (Bandrés). Al PNV le faltó un consejero para la mayoría absoluta. Reseñamos asimismo que en las elecciones a las Juntas Generales el PNV obtuvo el 40% de los votos emitidos en Alava, el 35,18% en Guipúzcoa y el 36,67% en Vizcaya. En las elecciones generales del 1 de marzo de 1979, el PNV había obtenido en el País Vasco el 27,63% de los votos (7 escaños), el PSOE el 19,09% (5 escaños), UCD el 16,92% (5 escaños) HB el 15,02% (3 escaños) y EE el 8,04% (1 escaño). Garaicoechea pudo ser elegido presidente del Consejo General Vasco por haber sido incluido entre los representantes de las Juntas Generales de Guipúzcoa.

propia en el País Vasco. No era miembro de las Cortes Generales ni de ninguna de las Juntas vascongadas. En cambio pertenecía al Parlamento Foral de Navarra, compatibilizando así su cargo de presidente del Consejo con el de parlamentario navarro, lo que era jurídica y políticamente reprochable[357]. Para evitar que Garaicoechea pudiera compatibilizar ambos cargos el Gobierno aprobó la víspera de la constitución del Consejo General un Real Decreto estableciendo dicha incompatibilidad[358]. El afectado rasgó el decreto, aunque "algo teatralmente", según su propia confesión. Poco después formalizaría su dimisión como parlamentario foral[359].

---

357 En las elecciones forales al Parlamento Foral de Navarra del 3 de abril de 1979, el PNV obtuvo tres escaños. Uno de ellos fue el de Carlos Garaicoechea Los 70 escaños del Parlamento Foral quedaron distribuidos de la siguiente forma: UCD 20; PSOE 15; UPN 13; Herri Batasuna 9: Agrupaciones Electorales de Merindad, 7; Nacionalistas vascos (PNV) 3; Partido carlista 1; Unión Navarra de Izquierdas 1; y Agrupación Electoral Independientes Forales Navarros 1. Las Agrupaciones Electorales de Merindad eran una amalgama de partidos nacionalistas, como el PNV, y de la izquierda abertzale. En teoría los partidarios de la integración en Euzkadi tenían mayoría absoluta (37/33). Pero en su programa electoral, el PSOE habían anunciado que en la primera legislatura del Parlamento Foral su prioridad sería proceder a la institucionalización democrática de las instituciones forales y a la actualización competencial del régimen foral.

358 El Gobierno, a propuesta del ministro de Administración Territorial, Antonio Fontán, aprobó un Real Decreto 1338/1979, de 8 de junio, "por el que se establece el régimen de incompatibilidades de los miembros de los órganos de gobierno de los Entes Preautonómicos", que se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 138, de 9 de junio de 1979, el mismo día de la constitución del Consejo General Vasco. El articulado decía así: "Artículo primero.- La condición de miembro o de presidente del órgano de gobierno de cualquier ente o régimen preautonómico es incompatible con la de miembro del órgano de gobierno de otro ente de la misma condición. / Artículo segundo.- La condición de miembro o de presidente del órgano de gobierno de un ente o régimen preautonómico es también incompatible con la de miembro de cualquier órgano foral, provincial o local perteneciente a una provincia o territorio que no estén integrados en dicho ente. / Artículo tercero.- Cuando vinieran a concurrir en una misma persona dos cargos o mandatos de los declarados incompatibles en los artículos anteriores, el interesado deberá optar por uno de ellos en el plazo de ocho días. / Artículo cuarto.- El presente real decreto entrara en vigor el mismo día de su publicación en el "*Boletín Oficial del Estado*".

359 Así lo reconoce Garaicoechea en sus *Memorias*: "La ceremonia [de su toma de posesión como presidente del Consejo General Vasco] quedó empañada cuando circuló la noticia de que el Gobierno Suárez me había obsequiado con un decreto que establecía la incompatibilidad entre mi nuevo cargo y el de parlamentario navarro… Aunque algo teatralmente, lo reconozco, rompí en público el texto que allí mismo se me hizo llegar. Más adelante tendría que renunciar a mi condición de parlamentario foral, muy a mi pesar y a instancias de mi partido, tras ver rechazadas nuestras alegaciones. El decreto fue calificado allí mismo de 'trampilla rastrera', y Chus Viana, de la UCD, que apoyó mi nombramiento, negó conocer la existencia del decreto y se limitó a contestar con su desenfado habitual: 'Yo me voy a Vitoria' (*Egin*, 10 de junio de 1979". (Carlos GARAIKOETXEA: *Euskadi: La transición inacabada. Memorias políticas*", ob. cit., p. 83.).

De su experiencia como parlamentario foral refiere que "en aquel Parlamento se vivieron situaciones duras, pero ninguna tan áspera como la que protagonizaron Del Burgo (UCD)

Para entonces, la Asamblea de Parlamentarios Vascos había designado la delegación que había de acordar el futuro Estatuto con la Comisión Constitucional del Consejo[360].

En un principio parecía que las dificultades para la aprobación del texto de Guernica iban a ser insalvables. Abierto el plazo para la presentación de "motivos de desacuerdo y consideraciones al proyecto de Estatuto", se conoció que el Grupo centrista se disponía a presentar gran número de "motivos de desacuerdo". En vista de ello, Garaicoechea solicitó ser recibido por el presidente Suárez.

El 22 de junio tiene lugar la primera reunión entre los dos presidentes. Esta primera conversación resulta ser un gran fracaso. A su salida Garaicoechea no transmite precisamente optimismo. Al día siguiente, 23 de junio, Suárez reúne en el complejo del Palacio de la Moncloa a los grupos parlamentarios centristas en el Congreso y el Senado, donde se aprueba la presentación de más de un centenar de

---

[que había sido elegido presidente de la Diputación Foral el 19 de abril de 1979] y Aldekoa (HB), cuando aquél lanzó su alegato contra el terrorismo vasco y Aldekoa le espetó: '¿Y qué se siente cuando uno es hijo de un terrorista?' aludiendo a la conocida condición de jefe de requetés del padre de Del Burgo durante la represión de 1936". (*Ibídem*, p. 81.) Esta equívoca referencia de Garaicoechea, identificando guerra civil y represión, sugiere de forma subliminal la participación de Jaime del Burgo en los asesinatos que tuvieron lugar en Navarra sobre todo en los primeros meses de la guerra civil de 1936. Dejamos constancia de que Jaime del Burgo, "adelantado" del tercio de requetés de Pamplona, salió de la ciudad la misma tarde del 19 de julio, al quedar encuadrado su tercio en la columna de García Escámez, cuyo objetivo era tomar Madrid. Permaneció en el frente de Somosierra hasta el mes de octubre de 1936. Poco después pasó a Guipúzcoa para organizar el Tercio Nuestra Señora de Begoña, integrado por requetés vizcaínos. No regresó a Pamplona hasta junio de 1937 para quedar hospitalizado en el Hospital Alfonso Carlos al caer herido el 17 de junio de 1937 en la toma del monte Archanda en las cercanías de Bilbao. En el avance de las tropas nacionales hacia la capital vasca, Jaime del Burgo salvó de su destrucción el árbol de Guernica. Tras el bombardeo alemán de la histórica Villa, un grupo de falangistas navarros se propuso cortarlo. Informado de lo que pretendían hacer, Del Burgo ordenó montar guardia permanente en la Casa de Juntas para impedir un hecho tan vandálico. (Véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *La España de la guerra civil*, en la *Introducción histórica* del libro de Félix MAIZ: *Franco frente a Mola. Vida y muerte del General Mola*, ob. cit., p. 115-117; y Manuel MARTORELL: *Del Burgo y el árbol de Gernika*, artículo publicado en *El Mundo* el 31 de octubre de 2005.)

360 La delegación ante la Comisión Constitucional la compusieron los parlamentarios Juan Antonio Aguiriano (PSOE), Juan María Bandrés (EE), José Angel Cuerda (PNV), José Elorriaga (PNV), José Luis Iriarte (PC), Alfredo Marco Tabar (UCD), José Antonio Maturana (PSOE), Enrique Múgica (PSOE), Juan María Ollora (PNV), Marcelino Oreja (UCD), Miguel de Unzueta (PNV), Jesús María Viana (UCD), Marcos Vizcaya (PNV) y Federico Zabala (PNV). De los 14 nombrados, seis eran del PNV, tres del PSOE, tres de UCD, 1 del PC y 1 de EE. (Virginia TAMAYO SALABERRIA: *La autonomía vasca contemporánea*, ob. cit. p. 836.)

"motivos de desacuerdo"[361].

Pero todo cambió a partir de la segunda reunión de Garaicoechea con Suárez el 3 de julio, que se produjo al día siguiente del inicio de los trabajos conjuntos de la ponencia mixta de la Comisión Constitucional y la delegación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos encargada de la elaboración del dictamen en acuerdo o desacuerdo[362]. A partir de este encuentro los problemas fueron resolviéndose, fuera del marco de la Comisión mixta, en virtud de una relación bilateral entre la UCD (y el propio Gobierno) y los representantes del PNV. Las reuniones tuvieron lugar en el Palacio de la Moncloa, a fin de que Adolfo Suárez pudiera seguir y dirigir personalmente el desarrollo de las conversaciones.

Garaicoechea refiere que los capítulos más difíciles fueron

> la enseñanza, los medios de comunicación, la policía y la archisensible cuestión de Navarra, asunto éste que parecía haber quedado definitivamente enfocado en el debate constitucional y en el régimen preautonómico pero en el que reaparecían las resistencias a ultranza de la derecha navarra, que se negaba de nuevo a que en el Estatuto Vasco se contemplara la eventual participación de Navarra mediante la decisión democrática de la mayoría de los navarros, prevista en la Constitución y en el régimen preautonómico. Si la beligerancia de los representantes de UCD era notoria, aún resultaba más llamativa la traslación de sus planteamientos más radicales que su disidente Aizpún hacía, a través del ultraderechista y compañero del Grupo Mixto, Blas Piñar"[363].

361 El 23 de junio de 1979 era sábado. El autor se desplazó desde Pamplona al complejo de la Moncloa y cuando entró en el salón se había producido un receso. En un corrillo divisé al presidente Suárez que conversaba con los diputados y senadores navarros, Nada más verme, Suárez se dirigió a mí con estas palabras: "Ya me ha dicho Carlos [Garaicoechea]. Mientras tú estés al frente de la Diputación, en Navarra no habrá paz. Tiene otra opinión distinta de Javier [se refería a Javier Moscoso, diputado al Congreso], con el que podría entenderse más fácilmente por su talante liberal". Testigos de esta conversación fueron el propio Moscoso, los diputados José Mª San Juan y Alfonso Bañón y el senador José Gabriel Sarasa.

362 La Ponencia Mixta, presidida por Emilio Attard (UCD), fue nombrada por la Comisión Constitucional en su primera reunión celebrada el 26 de junio de 1979. Fueron designados a propuesta de los grupos parlamentarios los diputados de UCD, Alberto Oliart, Sebastián Martín Retortillo y José María Gil Albert; por el PSOE, Alfonso Guerra y Gregorio Peces Barba; por Socialistes de Catalunya, Eduardo Martín Toval; por Socialistas Vascos, José María Benegas; por el Grupo Comunista, Jordi Solé Tura; por la Minoría Catalana Miquel Roca; y por el Grupo Mixto, Blas Piñar (de Fuerza Nueva. (*Acta de la sesión celebrada por la Comisión Constitucional el día 26 de junio de 1979*. Archivo del Congreso de los Diputados.).

363 Carlos GARAIKOETXEA: *Euskadi. La transición inacabada. Memorias políticas,* ob.

Este reproche a los centristas navarros no es justo, pues en ningún momento se opusieron a que el Estatuto incluyera el procedimiento establecido en la Constitución previendo una hipotética decisión integracionista de Navarra.

El 11 de junio de 1979, el presidente de la Diputación Foral, Jaime Ignacio del Burgo, mantuvo una entrevista en el Palacio de la Moncloa para solicitar el inicio de conversaciones para el amejoramiento del Fuero. Tras dos horas de reunión, el presidente foral concedió una entrevista al corresponsal de *Diario de Navarra* en Madrid en la que se refirió a su posición sobre el Estatuto vasco en los siguientes términos:

> Creo que tenemos criterios coincidentes, que además son sustentados por todos los miembros de UCD y que se resumen en que todo lo que esté dentro de la Constitución es posible en materia estatuaria; nada que esté contra la Constitución puede ser admitido. Y en esta línea, los parlamentarios de UCD de Navarra tendrán pleno respaldo del Gobierno para evitar que el estatuto vasco prejuzgue la pertenencia a una comunidad que sólo el pueblo navarro tiene derecho a decidir por el procedimiento previsto en la propia Constitución[364].

Paradójicamente, los asuntos "difíciles" a los que se refería Garaicoechea se resolvieron apelando a la disposición adicional primera de la Constitución, la misma que por no garantizar la reintegración foral había servido como pretexto a los nacionalistas para propugnar la abstención en el referéndum constitucional.

Este fue el caso de la policía, la enseñanza y el restablecimiento de los conciertos económicos. En el caso de la enseñanza, el escollo surgió porque el Gobierno quería mantener sus propios centros de enseñanza en el País Vasco, de forma que habrían de coexistir el sistema educativo estatal y el vasco. La fórmula figuraba en el Estatuto de 1936. Pero en esta ocasión los nacionalistas se negaron en redondo. Suárez requirió el parecer del ministro de Educación, Manuel Otero Novas, que informó que no era posible llevar a cabo una planificación eficaz de la enseñanza con dos sistemas educativos en un mismo territorio, de modo que la competencia de su gestión debía corresponder sólo al Estado o debía transferirse íntegramente a la Comunidad Autónoma. Al final, Suárez aceptó que fuera de esta última, "en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Constitución" (artículo 16).

---

cit., p. 95.

364 *El Pensamiento Navarro*, 12 de junio de 1979.

En cuanto a la competencia en materia de orden público, se recurrió asimismo a la disposición adicional, de forma que el carácter "integral" de la policía autónoma vasca se produciría "mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución", lo que suponía, en una primera etapa, el mantenimiento del Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Alava y el restablecimiento de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes dependientes de las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa (artículo 17).

También la foralidad histórica justificará el régimen de Concierto Económico, previéndose que "las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios" (art. 41). No obstante, los territorios forales carecerían de la potestad de negociar directamente con el Estado su respectivo concierto económico. Transcribimos los artículos relativos al Concierto Económico y a la Hacienda General del País Vasco:

Artículo 40.

Para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco dispondrá de su propia Hacienda Autónoma.

Artículo 41.

1. Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios.

2. El contenido del régimen de Concierto respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases:

a) Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El Concierto se aprobará por Ley.

b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, se efectuará, dentro

de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección.

c) Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos adoptarán los acuerdos pertinentes, con objeto de aplicar en sus respectivos territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al territorio común, estableciéndose igual periodo de vigencia que el señalado para éstas.

d) La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma.

e) Para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico que integran el cupo global antes señalado se constituirá una Comisión Mixta integrada, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco, y de otra por un número igual de representantes de la Administración del Estado. El cupo así acordado se aprobará por Ley, con la periodicidad que se fije en el Concierto, sin perjuicio de su actualización anual por el procedimiento que se establezca igualmente en el Concierto.

f) El régimen de Conciertos se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución.

Artículo 42.

Los ingresos de la Hacienda General del País Vasco estarán constituidos por:

a) Las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales, como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco. Una Ley del Parlamento Vasco establecerá los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquéllos, se convendrá y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico.

b) Los rendimientos de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma que establezca el Parlamento Vasco, de acuerdo con lo establecido en el artículo 157 de la Constitución y en la Ley Orgánica sobre financiación de las Comunidades Autónomas.

c) Transferencias del Fondo de Compensación interterritorial y otras asigna-

ciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho Privado.

e) El producto de las operaciones de crédito y emisiones de deuda.

Como puede verse no había diferencias sustanciales con el contenido del proyecto de Guernica.

La negociación debía concluir –con acuerdo o desacuerdo– el día el 16 de julio de acuerdo con las normas reglamentarias fijadas por la Mesa del Congreso. Ese día la Ponencia de la Comisión Mixta Comisión Constitucional-Asamblea de Parlamentarios Vascos tenía necesariamente que presentar su informe. Esto obligó a reuniones maratonianas que se complicaron a causa de la forzosa ausencia de Carlos Garaicoechea por el fallecimiento en Pamplona de su madre el 11 de julio. Por este motivo, según Arzallus, Garaicoechea estuvo ausente de la reunión clave prevista para el día siguiente en la que se iban a abordar en la Moncloa todos los problemas pendientes. Si en dicha reunión no se hubiera alcanzado acuerdo, el Estatuto tendría que haber sido tramitado sin él, algo legalmente posible pero políticamente inviable[365].

365 Javier Arzallus dedica palabras gruesas a Carlos Garaicoechea por su deserción, según él, en el último y decisivo tramo de las negociaciones: "Estábamos en la víspera del día fijado para el encuentro y esa noche, justamente, falleció la madre de Carlos Garaikoetxea. Llevaba ya tiempo enferma de cáncer y coincidió que murió cuando Garaikoetxea tenía que salir para Madrid a entrevistarse con Suárez, tal y como habíamos quedado [Se refiere Arzallus a los asuntos espinosos que los negociadores vascos consideraban que sólo Suárez y Garaicoechea podían resolver.] / Lo peor es que no teníamos margen, porque al día siguiente debía presentarse el proyecto a tramitación en la Comisión correspondiente. / Telefoneé a Garaikoetxea y le dije: "Aquí está todo roto. Tienes que arreglar esto con Suárez porque, si no, no hay Estatuto". Suárez le envió un avión Mystère. Y vino. Le contamos cómo estaba la cosa. Y entonces, Garaikoetxea decidió marcharse sin despedirse de Suárez. Nos dijo: "Exigid esto, esto y esto. Si no lo acepta, os marcháis". Lo que hizo Garaikoetxea fue imperdonable. Se lavó las manos. Yo no estuve de acuerdo. Tenía conciencia de que el Estatuto tenía que salir. Era consciente de las dificultades de Suárez. También lo era de la ambigüedad de muchas de sus disposiciones. Pero, como jurista, sabía asimismo que el texto más claro lo interpretaría el poder a su favor. Y así fue. Textos literalmente sin posibilidad material de interpretación se los ha pasado el poder de Madrid, UCD o socialistas, literalmente por el arco de triunfo. / Cuando Suárez se enteró de que Garaikoetxea se había ido sin siquiera acercarse a saludarlo, se quedó de una pieza. Entonces entré yo a hablar con él. Iba con algún otro, tal vez Marcos. / Él tenía claro que debía sacar el Estatuto. Yo también. Llegamos a una serie de acuerdos sobre los asuntos en litigio. Algunos no quedaron bien cerrados. Me dije: "Eso es secundario. Si él quiere los cerramos". Al final, firmamos los que estábamos allí, sin dormir en toda la noche. / Así fue.

A pesar de las referencias antes reseñadas a la disposición adicional, la foralidad tiene en el Estatuto carácter residual. El artículo 37 dice así:

> 1. Los órganos forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos.
>
> 2. Lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico.
>
> 3. En todo caso tendrán competencias exclusivas dentro de sus respectivos territorios en las siguientes materias:
>
> a) Organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones.
>
> b) Elaboración y aprobación de sus presupuestos.
>
> c) Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales.
>
> d) Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales.
>
> e) Régimen electoral municipal.

Al día siguiente, el texto fue al Congreso y entró sin dificultades". (Xabier ARZALLUZ: *Así fue*, Madrid, 2005, p. 183-184.) Entre los acuerdos que no habían quedado bien cerrados había cuestiones de la mayor importancia y no se trataba de cuestiones secundarias. Se trataba del tema de Navarra y la cláusula adicional relativa a la reserva de los derechos históricos del pueblo vasco. Garaicoechea llegó a las tres de la tarde del día 16 de julio al Palacio de la Moncloa. Se suprimió la disposición transitoria tercera del proyecto relativo a las modificaciones que habrían de introducirse en el Estatuto en el caso de que se produjera la integración de Navarra y se reguló dicha previsión en los términos en que aparece redactado el artículo 47. En cuanto a la disposición adicional, se introdujo la importante previsión de que la incorporación al ordenamiento jurídico estatutario de esos presuntos derechos que hubieran correspondido al pueblo vasco en el pasado habría de hacerse "de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico", lo que la convierte en papel mojado si se compara con su redacción original. Firmado el acuerdo político entre UCD y el PNV, por Suárez y Garaicoechea, respectivamente, se trasladó a la Ponencia constitucional que lo aprobó veinte minutos más tarde del plazo límite, a las cero veinte horas del día 17 de julio. (Véase Virginia TAMAYO SALABERRIA*: La autonomía vasca contemporánea*, ob. cit., p. 885-886 y *El País*, 18 de julio de 1979.)

> f) Todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto o que les sean transferidas.
>
> 4. Les corresponderá, asimismo, el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale.
>
> 5. Para la elección de los órganos representativos de los Territorios Históricos se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada territorio.

No se hace referencia expresa a las Juntas Generales ni a las Diputaciones Forales, aunque sí figura en el artículo 10, 3, que incluye como competencia exclusiva del País Vasco la regulación de las elecciones a las Juntas Generales y Diputaciones Forales, en el número 34 del mismo artículo relativo a la competencia de las Diputaciones Forales en materia de carreteras, y en el número 5 del artículo 17, sobre los Cuerpos Forales de Miñones y Miqueletes. También el artículo 10,5 incluye como competencia exclusiva la "conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral y especial, escrito o consuetudinario propio de los Territorios Históricos que integran el País Vasco y la fijación del ámbito territorial de su vigencia".

El artículo 3 del Estatuto determina que:

> Cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco podrá, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno.

Y el artículo 24, 2 dispone:

> Los Territorios Históricos conservarán y organizarán sus Instituciones forales de conformidad a lo dispuesto en el artículo 3º del presente Estatuto

La ampliación de las raquíticas competencias que el Estatuto confiere a los órganos forales de los territorios forales queda a merced de la voluntad del Parlamento Vasco. Todo menos proceder a la reintegración foral al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución.

El informe de la Ponencia Mixta de la Comisión Constitucional-Asamblea de Parlamentarios Vascos se presentó como sabemos veinte minutos después de las

12 de la noche del día 16 de julio de 1979. Quedaba tan solo la aprobación del informe por la Comisión Constitucional y la Asamblea de Parlamentarios Vascos, que se reuniría como veremos más adelante el 21 de julio.

Reacciones al acuerdo de la Moncloa

En el País Vasco

Las reacciones a la aprobación del informe de la Ponencia serían de diverso signo. Hubo gran júbilo en el grupo de partidos políticos que lo habían apoyado, que decidieron hacer campaña conjunta a favor en el referéndum estatutario. El presidente del Gobierno vasco en el exilio, visitado por Carlos Garaicoechea el 25 de julio, manifestó su satisfacción, destacando con plena justicia que "ni en 1839, ni en 1876, ni en 1931 se alcanzaron las cotas que ha alcanzado el Estatuto de Gernika". Sin embargo, no se concretó la fecha de su regreso a España[366].

En Navarra

Tras la firma del acuerdo de la Moncloa, el presidente de la Diputación Foral, Jaime Ignacio del Burgo, declaró hallarse "satisfecho" con el tratamiento dado a Navarra en el Estatuto:

> Creo que se respeta plenamente la personalidad de Navarra y el Estatuto consagra lo que ya dice la Constitución. Por consiguiente, desde el punto de vista de Navarra, nosotros nos sentimos satisfechos. Por otro lado valoramos muy positivamente el esfuerzo que se ha realizado en la búsqueda de una solución satisfactoria para el País Vasco. Como navarros, nos parece muy positivo el que por fin haya habido un acuerdo con los vascos, acuerdo que esperamos produzca unos frutos positivos y permita ver el futuro con una esperanza de paz[367].

Lo que no dijo Del Burgo, ni trascendió a la prensa, es que el 16 de julio, tras

366 Las declaraciones de Leizaola se publicaron antes de la entrevista con Garaicoechea, en el periódico nacionalista *Deia,* de 21 de julio de 1979.

367 *ABC*, 19 de julio de 1979.

conocer extraoficialmente las primeras referencias del acuerdo de la Moncloa, se había producido una gravísima crisis interna en el seno de la UCD de Navarra, cuyo comité ejecutivo regional se reunió en Madrid, en la sede de UCD en la calle Cedaceros, a la 7,30 de la tarde en sesión extraordinario. En aquellos momentos no conocían que la palabra imprescriptibilidad se había eliminado, pero sí sabían que los nacionalistas ya habían alardeado de que la redacción del artículo 47,2 garantizaba que el cómputo del referéndum de ratificación del Estatuto reformado, en su caso, para acoger a Navarra, también habría de hacerse en circunscripción única, por lo que este requisito trascendental quedaba reducido a un trámite irrelevante al privársele en la práctica al pueblo navarro de su derecho a decidir. Al conocer este hecho, los diputados Javier Moscoso, Pedro Pegenaute y José María San Juan habían presentado su dimisión al presidente del partido, Adolfo Suárez. Esta es el motivo por el que Del Burgo convocó con toda urgencia la sesión extraordinaria del comité regional de la UCD de Navarra. Se debatió acerca de la conveniencia de una dimisión en bloque de los cargos electos del partido tanto en las Cortes Generales como en la Diputación Foral y el Parlamento de Navarra. Después de un amplio debate, el Comité acordó presionar a la dirección nacional de UCD sin llegar a la dimisión, que hubiera tenido consecuencias devastadoras para la estabilidad institucional de Navarra y abortado el inicio del proceso de amejoramiento del Fuero[368].

Al día siguiente, 17 de julio, el presidente Del Burgo y los diputados forales Arza, Lasunción y Sánchez de Muniáin, fueron recibidos en la Moncloa por el presidente Suárez. Este les informó de que se había suprimido la expresión "imprescriptibilidad" y les dio seguridades de que la interpretación nacionalista sobre el artículo 47 del Estatuto sobre el cómputo del referéndum previsto en dicho artículo, en caso de que llegara a celebrarse, no era asumida por el Gobierno. Asimismo se comprometió a impulsar el amejoramiento del Fuero. A la reunión asistieron también el ministro de relaciones con las Cortes y secretario general de UCD, Rafael Arias Salgado, y el ministro de la Presidencia, José Pedro Pérez Llorca.

El 18 de julio de 1979, la prensa navarra recogía sendas declaraciones del socialista Gabriel Urralburu y de los senadores centristas Monge y Sarasa. El secretario general de los socialistas navarros manifestaba su acuerdo con el artículo 2 del Estatuto, por ser fiel reflejo de la disposición transitoria cuarta. También se refirió al artículo 47,2:

> Además en la anterior disposición transitoria tercera, ahora convertida en el

368 Archivo del autor.

> párrafo 2 del artículo 47, creo que Navarra ha recobrado para su Parlamento Foral una competencia que dicha disposición no reconocía claramente. Y es que, en el caso de que Navarra decidiera incorporarse a la comunidad autónoma vasca, sería el Parlamento Foral el que, en todo caso, aprobaría la modificación del Estatuto en cuanto se considerara oportuno. Es decir, que a Navarra no le va a afectar ningún régimen de autonomía que no lo haya decidido, en primera instancia el Parlamento Foral, y después el pueblo navarro [en referencia al segundo referéndum de ratificación del Estatuto reformado].

Urralburu advirtió que la oposición al Estatuto en Navarra

> vendrá de aquellos sectores que se opusieron a la Constitución, bien porque opinan que el futuro de Navarra es indiscutiblemente vasco, o porque piensan que Navarra jamás debe vincularse al País Vasco. Pero todos los que aceptan la voluntad mayoritaria del pueblo pueden y deben aceptar este Estatuto de autonomía[369].

Por su parte, el senador José Luis Monge declaró que el resultado del acuerdo de la Moncloa había sido satisfactorio:

> porque se había conseguido el objetivo principal para UCD de Navarra, que consistía en eliminar el peligro que suponía la cita de Navarra en unos términos claramente anticonstitucionales.
>
> El artículo 2, ha quedado perfilado en el sentido de constatar cuáles son los territorios que actualmente se integran en el País Vasco, con separación absoluta de Navarra, que se configura como una mera posibilidad que, en todo caso, ha de decidir el pueblo navarro.
>
> En el artículo 47,2 se ha conseguido un logro importante, puesto que queda constatado, sin lugar a dudas, que la posible integración de Navarra en la comunidad autónoma del País Vasco requiere inexcusablemente dos referéndums; uno para decidir si se integra o no, y otro para aceptar o no el estatuto que se elabore, y, en consecuencia, para exigir que en dicho Estatuto se incluya el derecho de Navarra a salir, si así lo desea, de la comunidad vasca. Por otro lado, me congratula que el País Vasco haya conseguido, al fin, un régimen de autogobierno satisfactorio[370].

369 *Diario de Navarra*, 18 de julio de 1979.

370 *Diario de Navarra*, 18 de julio de 1979.

También el senador José Gabriel Sarasa expresó su favorable opinión:

> Respecto de Navarra, el Estatuto se limita a la consideración del texto constitucional, en orden a su posible incorporación a la comunidad autónoma del País Vasco, resaltándose, una vez más, que sólo la voluntad libremente manifestada del pueblo navarro es la que ha de plantearse, o si lo prefiere, ni plantearse la cuestión[371].

El contrapunto lo puso el diputado de UPN Jesús Aizpún, que argumentó que la redacción del artículo 47,2 no estaba nada clara, La posibilidad de que la voluntad de los navarros en el segundo referéndum quedara diluida en el conjunto de los electores "vascos" era "intolerable". Manifestó asimismo que cualquier pacto con el PNV sería irrelevante si no lo aceptaban "los abertzales y la ETA"[372].

En declaraciones que se prodigaron en la prensa nacional y navarra, Aizpún acusó a Suárez y a UCD de haber "vendido a Navarra":

> ¿Por qué Navarra está en el Estatuto? Porque la autonomía vasca no es sino el primer paso para la independencia. Y para la independencia de Euskadi hace falta la historia de Navarra, los 150 kilómetros de frontera con Francia, su agricultura, así de claro. (…) Se trata de dar a Navarra la impresión y el convencimiento de que es un proceso irreversible. Que Navarra está condenada a perder su personalidad y su foralidad y que está uncida con el yugo de Euskadi".

Y añadió:

---

371 *Diario de Navarra*, 18 de julio de 1979.

372 Artículo publicado en *El Pensamiento Navarro*, 20 de julio de 1979. Aizpún terminaba con estas palabras: "La maniobra del Estatuto Vasco va a salir redonda al Gobierno Suárez. A) Ha potenciado al PNV, de forma que arrebatará los votos a UCD en el País Vasco. B) No ha resuelto el problema del terrorismo que irá a más. C) Se ha creado el problema de Navarra. Ya lo verá. ¿Cómo va a arreglar? ¿Pactando con ETA? Ya sabemos las condiciones. A mí no se me olvidan aquellas palabras del entonces ministro del Interior, Rodolfo Martín Villa: 'O acabamos con ETA o ETA acaba con nosotros'. Pues veamos el contexto en que actúa la ETA y no hago juicios de valor sobre ninguna de estas circunstancias: a) Está abolida la pena de muerte, de forma que un terrorista que se enfrenta a tiros con la Policía no corre peligro de muerte, haga lo que haga. b) El terrorismo aunque mate generales y militares no es asunto del Ejército, sino de Interior. ¡No caigamos en la trampa! Es decir, se garantiza a ETA que no será atacada por las Fuerzas Armadas. O quizás, ¿hemos caído en la trampa? c) La lucha es de balas de goma contra goma-2 y de botes de humo contra metralletas. d) ETA cuenta con el factor sorpresa y de buena parte del pueblo. ¿Quién acabará con quién?".

> Suárez y la UCD vendieron a Navarra antes de las elecciones del quince de junio de 1977, metieron a Navarra en el preautonómico vasco contra su voluntad, por falta de oposición de varios parlamentarios navarros de UCD, se redactó la disposición transitoria cuarta; y nuevamente hoy, hurtando a la ponencia los debates, Suárez nos vende al PNV en la Moncloa[373].

Las declaraciones anteriores se habían hecho teniendo en consideración el texto del acuerdo alcanzado en el seno de la Ponencia de la Comisión Constitucional tras la negociación llevada a cabo en la Moncloa por el PNV. No se conocía todavía lo que ocurriría el 21 de julio, en la sesión celebrada por la Comisión Constitucional que aprobó el proyecto de Estatuto, en la que se introdujo a propuesta del diputado nacionalista Marcos Vizcaya una enmienda "in voce" que volvía a situar a Navarra en el epicentro del debate estatutario.

En el proyecto de Estatuto de Guernica, aprobado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos, figuraba una disposición del siguiente tenor literal:

> Disposición Transitoria Tercera
>
> En el caso de que Navarra decidiera su incorporación a la Comunidad Autónoma del País Vasco, se podrán introducir en el presente Estatuto las adaptaciones que se convengan con el órgano foral navarro competente a que se refiere la disposición transitoria cuarta de la Constitución.

Este precepto no podía asumirse tal y como estaba redactado, pues la reforma del Estatuto vasco para su adaptación a la incorporación de Navarra a Euzkadi no podía quedar, exclusivamente, al acuerdo que pudiera alcanzarse entre las instituciones vascas y el "órgano foral competente", es decir, el Parlamento Foral.

De ahí que en el trámite de la Ponencia conjunta de la Comisión Constitucional y la delegación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos el proyecto de Guernica

---

373 *La Voz de España*, 21 de julio de 1979. No son fáciles de comprender las acusaciones de Aizpún. Estaba en su derecho al oponerse al Estatuto Vasco por las referencias a Navarra, pero no es cierto que Suárez hubiera vendido a Navarra antes de las elecciones de 1977, con el régimen preautonómico vasco y en la elaboración de la disposición transitoria cuarta. Nos remitimos al capítulo relativo a dicha disposición, que fue fruto del acuerdo político alcanzado por unanimidad en el seno Consejo Parlamentario de Navarra, suscrito por Aizpún. Por último, y examinada con perspectiva histórica, la actitud del presidente Suárez y de UCD permitió a Navarra, alcanzar la plena reintegración foral en virtud del Amejoramiento del Fuero de 1982, en cuya negociación Aizpún –a pesar de entender que la Constitución no garantizaba la pervivencia del régimen foral– tuvo una destacada participación.

fuera sustancialmente modificado mediante la introducción en el artículo 47 del Estatuto, relativo a la reforma estatutaria, del siguiente texto pactado en la última reunión de Garaicoechea con el presidente Suárez:

> Artículo 47. 2. En el caso de que se produjera la hipótesis prevista en la Disposición transitoria cuarta de la Constitución, el Congreso y el Senado, en sesión conjunta **y** siguiendo el procedimiento reglamentario que de común acuerdo determinen, establecerán por mayoría absoluta el procedimiento a aplicar para la reforma del Estatuto, que deberá en todo caso incluir la aprobación del órgano foral competente, *el referéndum de los territorios afectados* y la posterior aprobación, mediante Ley Orgánica, por las Cortes Generales.

Cuando los centristas navarros se pronunciaron en términos de satisfacción por el acuerdo sobre el Estatuto vasco tuvieron en cuenta el texto que acabamos de transcribir que preveía un segundo referéndum de aprobación del Estatuto reformado "de los territorios afectados" que no podían ser otros que la Comunidad Vasca de un lado y Navarra de otro.

Por esta razón los nacionalistas no se quedaron satisfechos con este pronunciamiento porque consideraban que el segundo referéndum era puramente formal, por lo que el cómputo del resultado había de hacerse como si se tratara de una única circunscripción, de forma que el voto de la ciudadanía navarra quedaría diluido entre la enorme masa de electores vascos muy superiores en número al censo electoral navarro.

En vista de ello, en el último minuto del debate del proyecto de Estatuto en la Comisión Constitucional, que tuvo lugar el 21 de julio de 1979, el diputado Marcos Vizcaya presentó una enmienda "in voce" con la intención de dejar claro que los "territorios afectados" deberían constituir, a efectos del cómputo del referéndum, un solo distrito electoral. Así la justificó el enmendante:

> Señor Presidente, por último, a través de este raro procedimiento, quiero proponer a la consideración de la Mesa si acepta la posibilidad de mejorar la redacción del artículo 47, en el número 2, poniendo 'la frase: "establecerán por mayoría absoluta *el procedimiento a aplicar* para la reforma del Estatuto", en lugar de "establecerán, por mayoría absoluta *qué requisitos* de los establecidos en el artículo 46 se aplicarán para la reforma del Estatuto".
>
> La segunda modificación que propongo aclara, de una vez por todas, cuál es el sistema de reforma del Estatuto para el supuesto de la Disposición tran-

> sitoria *cuarta.* Debe decir "*el referéndum de los territorios afectados*", en lugar de "*el referéndum del conjunto de los territorios afectados*".

La enmienda decía así:

> Artículo 47
>
> 2. En el caso de que se produjera la hipótesis prevista en la disposición transitoria cuarta de la Constitución, el Congreso y el Senado, en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento reglamentario que de común, acuerdo determinen, establecerán, por mayoría absoluta, qué requisitos de los establecidos en el artículo 40 se aplicarán para la reforma del Estatuto, que deberán en todo caso incluir la aprobación del órgano foral competente, la aprobación mediante Ley Orgánica, por las Cortes Generales, y *el referéndum del conjunto de los territorios afectados*.

Sometida a votación entre los miembros de la Comisión Constitucional del Congreso la enmienda fue aprobada por unanimidad. Seguidamente, y antes de solicitar el pronunciamiento de la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos, intervino el senador por Alava de UCD, Alfredo Marco Tabar, que desde su perspectiva alavesa manifestó que la redacción del artículo 47, 2 introducía un sistema de aprobación del Estatuto reformado distinto del previsto en la Constitución "con un referéndum en cada uno de los territorios, considerando el territorio conjunto del ente autonómico". Concluyó su breve intervención con estas palabras:

> Es cierto que, a partir de este Estatuto, cuando sea ley orgánica y sea aprobado, la Comunidad Autónoma integrará a los tres territorios históricos de Alava, Vizcaya y Guipúzcoa, pero es cierto también que el Estatuto, dentro de su espíritu, contempla el absoluto respeto a cada uno de los territorios históricos, respeto que se ha puesto de manifiesto de forma constante en cada una de las intervenciones, incluso en las menciones expresas, delicadas y sutiles, a la provincia de Alava. Quiero manifestar que este cambio en la forma de modificar el Estatuto, rompiendo con el principio general del Derecho que dice que para modificar algo se sigue el mismo sistema que para aprobarlo, no me parece lógico ni oportuno.

No hubo más intervenciones. Sometido a votación de la Delegación vasca el texto aprobado por la Comisión Constitucional resultó aprobado por 12 votos a favor, uno en contra, con ninguna abstención[374].

374 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión constitucional*, núm. 3,

Los nacionalistas salieron satisfechos porque interpretaban que la expresión "en el conjunto de los territorios afectados" suponía que en el segundo referéndum sólo habría una única circunscripción integrada por las cuatro provincias. Dada la gran diferencia demográfica entre el País Vasco y Navarra, el segundo referéndum se convertía en un mero trámite formal. La voluntad del pueblo navarro quedaba por tanto anulada[375].

Obsérvese que, además de inconstitucional, esta interpretación era claramente antidemocrática. La disposición transitoria cuarta de la Constitución es una excepción al procedimiento general establecido en el artículo 143 para la creación de una Comunidad Autónoma. Por lo tanto, el Parlamento de Navarra, si decide activarla, tal decisión ha de contar con el respaldo del pueblo navarro en referéndum convocado al efecto. Cumplido este trámite, debe procederse a la reforma del Estatuto vasco para acoger a Navarra por el procedimiento que acuerden las Cortes por mayoría absoluta. El siguiente paso es alcanzar un amplio acuerdo entre las instituciones navarras y vascas, que deberá ser negociado y acordado con la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Obtenido el plácet de las Cortes el texto resultante ha de someterse a referéndum tanto en Euskadi como en Navarra. La Constitución exige que la reforma de los Estatutos del 151 se refrende por la Comunidad Autónoma de que se trate. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, en el momento de refrendar el Estatuto vasco reformado el pueblo navarro todavía no forma parte integrante de dicha Comunidad, por lo que su voluntad ha de ser determinante para aceptarlo o no al ser la primera vez que emite su juicio sobre dicho texto estatutario que para Navarra sería su primer Estatuto. De ahí que es incuestionable que ha de serle de aplicación lo que establece la Constitución en su artículo 151 sobre creación de Comunidades Autónomas. En cambio, para la Comunidad Vasca el referéndum tiene por objeto determinar si sus ciudadanos están de acuerdo con la modificación de su propio Estatuto para integrar a Navarra, previsión permitida por éste. Voluntad que ha de verificarse por separado de la que exprese la ciudadanía navarra.

Los centristas navarros, al conocer la modificación del texto aprobado por la Ponencia, manifestaron al presidente Suárez su disconformidad con lo acordado por la Comisión y la Asamblea de Parlamentarios Vascos. El Gobierno, y de modo especial el ministro de la Presidencia, José Pedro Pérez Llorca, compartía la postura de la UCD navarra. La interpretación nacionalista vulneraba el artículo 151 de la Constitución que establecía que los Estatutos elaborados conforme a dicho precepto deberían ser refrendados y aprobados por mayoría de los votos

1979. Sesión extraordinaria celebrada el sábado, 21 de julio de 1979.

375 En 1979 los ciudadanos con derecho a voto en el País Vasco eran 1.565.541, mientras en Navarra el censo era de 365.000 personas.

válidamente emitidos en cada provincia. Por su parte, el PNV sostenía que en el primer referéndum de la transitoria cuarta, el pueblo navarro ya había tomado la decisión de pertenecer a la Comunidad Autónoma vasca, por lo que en el segundo referéndum formaba parte de aquélla (algo manifiestamente falso) y, por tanto, carecía de singularidad propia.

Al margen de las consideraciones jurídico-constitucionales, negar al pueblo navarro el derecho a decidir si, después de conocer el texto estatutario que regula su incorporación, lo acepta o no, es radicalmente antidemocrático. Asimismo, resulta incuestionable que sólo los ciudadanos de la Comunidad del País Vasco y nadie más que ellos, como titulares del poder estatuyente vasco han de decidir al margen de lo que resuelva Navarra si están de acuerdo o no con su incorporación en los términos expresados en el Estatuto reformado. En suma, cuando el artículo 47 del Estatuto vasco prevé que el referéndum al que nos referimos ha de celebrarse en el conjunto de los territorios afectados –es decir, Euskadi y Navarra– en modo alguno autoriza a privar a ninguna de las referidas comunidades de su derecho a decidir constitucionalmente reconocido. Y eso lo que ocurriría en el caso navarro si sus votos se computan diluidos con los de los electores vascos.

El mismo día 21 de julio de 1979, en una reunión extraordinaria, el Comité Ejecutivo de UPN adoptó un acuerdo en el que expresó su rechazo al Estatuto al que calificó de "definitivo atentado contra el régimen foral y la personalidad de Navarra". De modo especial, denunció que el segundo referéndum previsto en el artículo 47 del Estatuto "del conjunto de los territorios afectados" anularía la voluntad contraria de Navarra, asumiendo la misma tesis que Carlos Garaicoechea había expresado en noviembre de 1977. Por todo ello, UPN requeriría a la Diputación Foral de Navarra para que "plantee recurso de inconstitucionalidad contra el acuerdo que apruebe la redacción del artículo 47,2". Requerimiento que se haría extensivo al rey Juan Carlos I para que "recabe la anulación del desafuero que ahora se pretende". Por último, UPN anunció "su claro intento de promover iniciativa de reforma constitucional en el sentido de que, mediante el procedimiento de recogida de 500.000 firmas, plantear la supresión de la disposición transitoria cuarta de la Constitución"[376]. Una iniciativa que no llevó a cabo.

La izquierda aberzale

En la misma actitud de rechazo, aunque por razones radicalmente diferentes,

376 *El Pensamiento Navarro*, 24 de julio de 1979.

se situaría la izquierda aberzale navarra. Francisco (alias Patxi) Zabaleta:

> Imposible. Literal y totalmente imposible es que Navarra forme parte del ámbito autonómico vasco en este Estatuto.
>
> Lo dice el mismo Estatuto en su artículo 47, párrafo 2, ya tantísimas veces comentado.
>
> O Navarra recorre la humillante escalinata de la integración (disposición transitoria cuarta de la Constitución) o no la recorre.
>
> Si no la recorre no está, pero si la recorre el Estatuto debe cambiarse, debe haber incluso otro nuevo referéndum, y no solamente para nosotros los navarros, sino también para los demás vascos.
>
> De modo que Navarra está excluida, vergonzosamente excluida. Pero lo realmente excluido es Euskadi, todo Euskadi[377].

En el País Vasco, también la izquierda aberzale mostró su oposición al Estatuto, si bien, después de un gran debate interno, acató las órdenes de ETA y decidió abstenerse en el referéndum. El 16 de agosto de 1979, la banda terrorista hizo público un comunicado, firmado también por HASI (Partido Popular Socialista Revolucionario) y LAIA (Partido de los Trabajadores Revolucionarios y Patriotas), en cuanto integrantes de la Koordinadora Abertzale Sozialista (KAS), llamando a la abstención:

> Ante la abstención obligada de Navarra, los previsibles fraudes electorales y las coacciones informativas y de propaganda al servicio de los poderosos capitalistas, KAS propugna oficialmente la abstención, como medida más eficaz de autodefensa de los propios intereses nacionales y de clase como trabajadores vascos[378].

El 20 de agosto de 1979, Herri Batasuna celebró una rueda de prensa en Bilbao en la que explicó los motivos por los que propugnaría una "abstención activa" en el referéndum, sin perjuicio de valorar positivamente el voto "no" de otros partidos del mundo aberzale. Los representantes de HB criticaron duramente el "Estatuto o abrazo de la Moncloa" y a los partidos PNV y UCD, a los que acusó de ser representantes de "la oligarquía española". El diputado Telesforo Monzón

377 *Egin*, 24 de octubre de 1979.

378 *El Periódico*, 17 de agosto de 1979.

manifestó que "una vez más se quiere apresar al pájaro Euskadi en la jaula de la Constitución. Vemos aletear una vez más la sombra viva de Espartero, hoy igual que hace ciento cincuenta años. El Estatuto de Guernica niega el derecho de nuestro pueblo a disponer de sí mismo". Calificó al Estatuto como "una burla al pueblo vasco", por cuanto significaba, de hecho, romper definitivamente a Euskadi, separando a las Provincias Vascongadas de Navarra:

> Es un Estatuto de las Vascongadas y no podemos aceptarlo… Sin Navarra no damos un paso. Se ha hecho un Estatuto pensado para que Navarra no pueda ingresar en la comunidad vasca. Por ello, el día del referéndum, en que los navarros no van a poder emitir su voto, nosotros nos negaremos a emitir el nuestro.

Josu Aizpurúa, secretario general de Acción Nacionalista Vasca (ANV) fue también rotundo:

> Reivindicamos un Estatuto nacional de autonomía para el pueblo trabajador vasco; sólo así lograremos la reconstrucción de Euskadi; queremos reconstruir Euskadi, pero con los medios adecuados y no con el "Estatuto de la Moncloa", que lo que hace es romper aún más a nuestro país".

También Iñaki Aldecoa, parlamentario foral navarro y secretario general de Euskal Sozialista Biltzarrea (ESB), manifestó que

> Herri Batasuna no niega que el proceso de liberación nacional de Euskadi es un proceso de etapas, nosotros no aspiramos únicamente a la independencia -que es el objetivo final-, sino hoy y ahora a una autonomía real. Para nosotros no es válido que para lograr extinguir "los males" que aquejan a Euskadi el País Vasco deba firmar su renuncia a la soberanía.

Aldecoa previno de que, "cada voto "sí" será un "un *cheque en blanco de orden de caza, captura y ejecución de las principales cabezas de la izquierda abertzale,* que rechaza el Estatuto". Por su parte, Txomin Ziloaga, secretario general de HASI, advirtió que de cualquier atentado que, de una forma u otra, pudieran sufrir personas relacionadas con Herri Batasuna "serán responsables, por encima incluso de la participación que tendrá el Estado francés, el Gobierno de UCD y la dirección del PNV". En parecidos términos se pronunció el presidente de HASI, Santi Brouard, que añadió:

> Para hacer posible la represión contra la izquierda *abertzale* que no acata el Estatuto, UCD empieza a pedir una ley que castigue no sólo a los que rea-

lizan la lucha armada, sino también a las personas que defienden ésta como forma de lucha contra la represión"[379].

La incidencia del terrorismo de ETA

No podemos dejar de hacer referencia a la gravísima situación que se vivió en el País Vasco durante la tramitación del Estatuto a causa de la campaña de terror desatada por ETA, que jugó un papel decisivo en las negociaciones del Estatuto e, incluso en el desenlace final de su tramitación parlamentaria, pues era el argumento último utilizado por el PNV para tratar de vencer la resistencia del Gobierno cuando se formulaban objeciones a propuestas que pudieran traspasar los límites constitucionales. Es un hecho indiscutible que el terror aberzale fue un gravísimo condicionante de la libre expresión de la voluntad popular vasca. El año del Estatuto, ETA cometió 71 asesinatos, la mayor parte en el País Vasco[380]. Desde

379 *El País*, 21 de agosto de 1979. El 20 de noviembre de 1984, Santi Brouard sería asesinado en Bilbao por los GAL (Grupos Antiterroristas de Liberación). Se da la circunstancia de que unos meses antes, el 23 de febrero de 1984, los autodenominados Comandos Autónomos Capitalistas habían asesinado en San Sebastián al diputado vasco y senador socialista, Enrique Casas. Este asesinato produjo una enorme conmoción en el PSOE. Se intensificó la guerra sucia contra ETA, trasladándola a Francia, con el fin de exigir al Gobierno francés que acabara con el santuario terrorista en el País Vasco-francés.

380 En 1979 ETA asesinó a las siguientes personas: Francisco Berlanga Robles, policía nacional, Pamplona. José María Herrera Hernández, militar, San Sebastián. Constantino Ortín Gil, gobernador militar de Madrid. Ciriaco Sanz García, guardia civil, Llodio. Hortensia González Ruiz, estudiante, Beasáin. Antonio Ramírez Gallardo, guardia civil, Beasáin. Miguel García Poyo, guardia Civil, Azpeitia. Francisco Gómez Gómez-Jimenez, guardia civil, Azpeitia. Francisco Mota Calvo, guardia civil, Azpeitia. Jesús Ulayar Liciaga, comerciante, Echarri. Esteban Sáez Gómez, guardia civil, Tolosa. José Fernando Artola Goicoechea, representante de comercio, Anzuola. Félix de Diego Martínez, guardia civil, Irún. José Díez Pérez, guardia civil, Andoain. José Antonio Vivo Undabarrena, alcalde de Olaberria, Olaberria. Sergio Borrajo Palacín, militar, Vitoria. Benito Arroyo Gutiérrez, guardia civil, Deba. Miguel Chávarri Isasi, policía municipal, Beasáin. José María Maderal Oleaga, empleado de Iberduero, Bilbao. Antonio Recio Claver, policía nacional, Vitoria. Pedro Fernández Serrano, hostelero, Pamplona. Adolfo Mariñas Vence, Tolosa. Miguel Orenes Guillamont, policía nacional, San Sebastián. Juan Bautista Peralta Montoya, policía nacional, San Sebastián. Ginés Pujante García, policía nacional, San Sebastián. Dionisio Imaz Gorostiza-Goiza, propietario de un taller, San Sebastián. Juan Batista García, guardia civil, Tolosa. Pedro Ruiz Rodríguez, policía municipal, Durango. Juan Díaz Román, guardia civil, Oñate. José Miguel Maestre Rodríguez, guardia civil, Beasáin. Antonio Peña Solís, guardia civil, Beasáin. Antonio Pérez García, hostelero, Lemona. Jesús Abalos Giménez, militar, Madrid. Lorenzo Gómez Borrero, conductor, Madrid. Luis Gómez Hortiguela, militar, Madrid. Agustín Laso Corral, militar, Madrid. Luis Berasategui Mendizábal, Vergara. Andrés Varela Rua, militar, Tolosa. Ángel Baños Espada, trabajador de Lemóniz. Héctor Abraham Muñoz Espinoza, anticuario, Irún. Diego Alfaro Orihuela, representante de Comercio, Ba-

el inicio del proceso democrático, el PNV aducía para presionar al Gobierno de UCD que sólo el Estatuto y la integración de Navarra pondrían fin a las atrocidades de ETA. Se trataba de una auténtica falacia y el PNV lo sabía. Ha de tenerse en cuenta, además, que ETA pretendía conseguir una involución antidemocrática y de ahí que tuviera en su punto de mira a la cúpula militar. Lo cierto era que cada atentado terrorista contribuía a debilitar al Gobierno Suárez y a aumentar el riesgo de un golpe de Estado militar, que se produciría el 23 de febrero de 1981.

Unos días antes de la celebración del referéndum, la revista *Punto y Hora*, bastión informativo e ideológico de Herri Batasuna, publicó una larga entrevista con la dirección de ETA militar. La banda terrorista declaraba estar convencida "de que el pueblo va a responder ante el referéndum de forma positiva, porque se da cuenta de que este Estatuto no responde a sus intereses". Para ETA responder de forma positiva (con su voto en contra o su abstención) no suponía votar a favor del Estatuto, sino todo lo contrario: "Tenemos plena confianza en que el resultado va a ser favorable en un alto porcentaje al camino de lucha emprendido por el pueblo trabajador vasco". Imputaba las últimas acciones criminales contra el mundo etarra, tales como atentados, bomba al alcalde de Hernani, asesinato de Tomás Alba, etc., a "las fuerzas políticas que apoyan a la Reforma" y "contribuyen a esta ofensiva con actuaciones públicas de insultos, provocaciones… en que el enemigo son los sectores populares, llámense KAS, HB, AA.VV., etc.". La revista reproducía las razones por las que ETA rechazaba el Estatuto:

---

sauri. Francisco Medina Albala, albañil, San Sebastián. Jesús María Colomo Rodríguez, camarero, Beasáin. Moisés Cordero López, guardia civil, San Sebastián. Emilio López de la Peña, policía nacional, Bilbao. Antonio Pastor Martín, guardia civil, San Sebastián. Miguel Angel Saro Pérez, policía nacional, Bilbao. José Manuel Amaya Pérez, Madrid. Dorotea Perting, estudiante, Madrid. José Manuel Juan Boix, estudiante, Madrid. Juan Luna Azol, guardia civil retirado, Madrid. Jesús Pérez Palma, estudiante, Madrid. Guadalupe Redondo Vian, ama de casa, Madrid. Dionisio Rey Amez, policía nacional jubilado, Madrid. Juan José Tauste Sánchez, guardia civil, Eibar. Antonio Nieves Cañuelo, guardia civil, Sondica. Manuel Ferreira Simois, policía municipal, Portugalete. Antonio López Carrera, guarda forestal, Sondica. Aureliano Calvo Val, policía nacional, San Sebastián. José María Pérez Rodríguez, policía nacional, Zumárraga. Modesto Carriegas Pérez, empleado de banca, Baracaldo. Julián Ezquerro Serrano, militar, Bilbao. Aurelio Pérez-Zamora Cámara, militar, Bilbao. Lorenzo González-Vallés Sánchez, gobernador militar de San Sebastián. Sixto Holgado Agudo, taxista, Rentería. Luis María Uriarte Alzaa, ex alcalde de Bedia, Lemona. Pedro Goiri Rovira, camarero, Guecho. Alfonso Manuel Vilariño Doce, policía municipal, Amorebieta. Carlos Sanz Biurrun, policía nacional, Pamplona. Antonio Mesa Portillo, policía nacional, Guecho. Manuel Fuentes Fontán, guardia civil, Portugalete. Fernando Espínola Rodríguez, guarda forestal, Oyarzun. Antonio Alés Martínez, guardia civil, Azpeitia. Ángel García Pérez, guardia civil, Azpeitia. Pedro Sánchez Marfil, guardia civil, Azpeitia. Juan Cruz Montoya Ortueta, conserje, Vitoria. Germán González López, militante del PSOE, asesinado por CAA, Urrechua. Juan Luis Aguirreurreta Arzamendi, administrativo, asesinado por Comandos Autónomos Anticapitalistas, Mondragón. (Fuente *El Correo*, 21 de octubre de 2011.)

> No estamos de acuerdo fundamentalmente con un Estatuto que niega la soberanía nacional de Euzkadi y su derecho a la autodeterminación; que no reconoce el marco nacional de Euskadi Sur al eliminar a Nafarroa del marco autonómico, y mucho menos el de Euskadi Norte; que coloca al euskara en una situación crítica de inferioridad absoluta al equipararlo al castellano y legaliza la situación disglósica; que reafirma en su puesto a las fuerzas represivas dándoles atribuciones y competencias ilimitadas; que regula un régimen de conciertos económicos favorecedor de las clases explotadoras en tanto se intenta imponer, por otro lado, a las clases desposeídas un Estatuto de los Trabajadores que afecta seriamente a sus intereses. En conclusión, no estamos de acuerdo con un Estatuto que viene firmemente encadenado por los límites antidemocráticos, antiobreros y antivascos de la ya rechazada Constitución española"[381].

El pueblo vasco refrenda el Estatuto

Cumplida la primera fase de tramitación parlamentaria del Estatuto, faltaba someterlo a referéndum del pueblo vasco y, en caso de ser refrendado por mayoría de los votos emitidos, al voto de ratificación de las Cortes generales.

El referéndum se celebró el 25 de octubre de 1979, en el 140 aniversario de la promulgación de la Ley de Confirmación de Fueros de Navarra y de las Provincias Vascongadas de 1839, abolida para estas últimas como hemos visto anteriormente por la disposición derogatoria de la Constitución.

> El referéndum supuso un respaldo del pueblo vasco al Estatuto, aunque la mayoría no fue tan abrumadora como se podía esperar. Estos fueron los resultados globales:
>
> Electores…….. 1.565.541
>
> Votantes…….. 921.436
>
> Votos afirmativos…… 831.839
>
> Votos negativos…….. 47.529
>
> Votos nulos…….. 10.649
>
> Abstenciones…… 644.105

381 *Punto y Hora*, octubre de 1979. El diario *Egin*, anticipó la entrevista en su edición del 19.de octubre de 1979.

Por provincias el resultado fue el siguiente:

Alava:

Electores…….. 174.930
Votantes……... 110.609
Votos afirmativos…… 92.535
Votos negativos…….. 10.023
Votos en blanco…….. 6.363
Votos nulos…….. 1.688

Abstenciones……. 64.321

Guipúzcoa:

Electores…….. 507.002
Votantes……... 302.847
Votos afirmativos…… 278.399
Votos negativos…….. 12.390
Votos en blanco…….. 9.018
Votos nulos…… 3.140

Abstenciones…… 205.155

Vizcaya:

Electores…….. 883.609
Votantes……... 507.080
Votos afirmativos…… 460.905
Votos negativos…….. 22.216
Votos en blanco…….. 16.038
Votos nulos…… 5.821

Abstenciones…… 376.529

La participación global fue del 58,85% del censo electoral y las abstenciones ascendieron al 40,16% del censo. Los votos afirmativos superaron la mayoría absoluta del censo electoral (53,13%)[382], mientras el rechazo al Estatuto sólo alcanzó el 3,03% del censo. Pero el "sí" obtuvo el 90,27% de los votos emitidos, lo que permitió a las formaciones políticas favorables al Estatuto proclamar que había sido un rotundo éxito.

La participación en Vizcaya fue del 57,48% y el voto afirmativo sobre el censo fue del 52,16%. En Guipúzcoa participó el 59,73%, con un voto afirmativo sobre el censo del 54,91%. En Alava el índice de participación fue del 63% del censo, siendo el porcentaje de votos afirmativos el 52,89%.

Vizcaya fue la provincia donde la abstención alcanzó un mayor porcentaje (42,61%), seguida por Guipúzcoa (40,46%) y Alava (36,76%).

Sobre los votos emitidos, en Vizcaya triunfó el "sí" con un 90,73%, en Guipúzcoa con un 91,92% y el Alava con un 83,65%[383]. En cuanto a los votos en contra, el porcentaje sobre los emitidos fue del 9,05% en Alava, del 4,05% en Guipúzcoa y del 4,96% en Vizcaya.

Los abstencionistas aberzales, además de apropiarse de la voluntad de quienes no fueron a votar, intentaron rebajar la euforia que reinaba sobre todo en el PNV, donde el presidente del Consejo General Vasco, Carlos Garaicoechea, aparecía como gran triunfador, lo que hacía presumir que se convertiría en el primer presidente auténticamente democrático de la historia del País Vasco[384].

---

382 En la literatura política de signo nacionalista se destaca el gran apoyo popular recibido por el Estatuto vasco con el 53,13% del censo electoral y se minimiza en cambio el 50.38% sobre el censo que obtuvo la Constitución española en Navarra, con tan sólo un 2,75 por ciento menos.

383 La Junta Electoral Central dio a conocer los resultados oficiales el 8 de noviembre de 1979 y se publicaron en el *Boletín Oficial del Estado* del día siguiente.

384 Se da la circunstancia de que Carlos Garaicoechea no pudo votar en el referéndum del Estatuto por no estar censado en ninguna localidad del País Vasco. Para poder presentarse a las elecciones de 1980, el futuro lendakari se empadronó en el municipio de Zarauz, en Guipúzcoa. El sacerdote navarro Jesús Lezáun, aberzale radical, que había sido rector del Seminario de Pamplona, en un artículo titulado "¿Quién ha ganado?", se refería a esta paradoja: "¿No habremos perdido los navarros (y con ellos todo el Pueblo Vasco) dejados de soslayo, a merced de las poderosas fuerzas que allá en las Vascongadas apoyaban el Estatuto y que aquí combaten a fondo nuestra integración, la misma creación de la unidad vasca? ¿No iremos vosotros y nosotros, a desarrollarnos desde ahora en dos líneas en el mejor de los casos paralelas, que por mucho que se prolonguen nunca llegan a juntarse? ¿Habrá crecido el sentido de unidad de este pueblo hasta ahora

HB denunció graves irregularidades electorales, que recordarían los vicios del régimen de la Restauración. Pero, aunque presentaron impugnaciones en varios centenares de mesas electorales, la pretensión de fundamentar la existencia de "pucherazo" fracasó estrepitosamente[385].

La ratificación del Estatuto en las Cortes Generales. De nuevo la cuestión navarra

El Estatuto entraba ya en su recta final. Tras el éxito del referéndum el siguiente paso era la ratificación del Congreso y del Senado, como requisito previo a su sanción y promulgación por el rey Don Juan Carlos como ley orgánica y su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Todo parecía ir sobre ruedas, pero de nuevo la cuestión de Navarra empañaría el proceso al producirse un grave incidente que pudo tener consecuencias imprevisibles en el terreno político y que se saldó con una nueva división interna de la UCD de Navarra.

Como se recordará, el artículo 47 del Estatuto establecía que en el caso de que Navarra hubiera superado la iniciativa para su incorporación a Euzkadi, mediante la ratificación favorable al acuerdo alcanzado a tal efecto por mayoría absoluta del Parlamento Foral, se procedería a la reforma de aquél para acoger a Navarra. El texto definitivamente acordado, además de requerir la aprobación por el órgano foral competente (el Parlamento navarro), debería someterse al referéndum "del conjunto de los territorios afectados".

El 11 de agosto de 1979, el presidente de la Diputación Foral, Jaime Ignacio del Burgo, volvió a reunirse con Adolfo Suárez en la Moncloa. Aunque el objetivo de la entrevista era tratar de la puesta en marcha de las negociaciones para el amejoramiento foral, Del Burgo expresó al presidente del Gobierno la gran inquietud de los centristas navarros ante las repercusiones de la beligerante campaña emprendida por UPN con la acusación a él y a la UCD de haber "vendido" a Navarra en el Estatuto, a la que hicimos referencia anteriormente. Una campaña que se

desmembrado, sin conciencia unitaria de tal? ¿Tiene más sentido que el anecdótico y pintoresco, que Navarra 'exporte' nada menos que presidentes del Gobierno Vasco y ella no alcance a sentirse y a ser vasca con todos los vascos?". (*Egin*, 31 de octubre de 1979).

385 El 1 de noviembre de 1979 el diario *Egin* dio cuenta del rechazo por la Junta Electoral de todas las impugnaciones presentadas

había intensificado como consecuencia de la interpretación dada por el PNV que entendía que la expresión "en el conjunto de los territorios afectados" incluía un cómputo conjunto del resultado del referéndum, y así lo había hecho constar en el debate del informe de la Ponencia en la Comisión Constitucional. Interpretación que la UCD navarra rechazaba de plano.

El ministro Pérez Llorca decidió entonces, con carácter reservado, encargar un dictamen sobre esta cuestión y otras relativas a Navarra al Centro de Estudios Constitucionales. El dictamen se encomendó a los juristas Tomás Ramón Fernández y Alfonso Santamaría, ambos catedráticos de Derecho Administrativo. Debían pronunciarse "sobre el procedimiento a seguir en orden a la eventual incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco". El dictamen, fechado el 15 de octubre de 1979, concluye que la interpretación nacionalista del artículo 47,2 era contraria a la Constitución [386].

386 En lo relativo a la expresión "referéndum del conjunto de los territorios afectados", el dictamen señalaba que "no puede interpretarse en el sentido de que Navarra y las tres provincias vascas habrán de constituir una circunscripción electoral única a efectos del cómputo global de votos, sino solo en el que habrán de pronunciarse tanto los electores vascos como los electores navarros, pero en circunscripciones separadas y con cómputos independientes de votos, requiriéndose la aprobación por ambos cuerpos electorales para que la reforma estatutaria prospere. / No ignoramos, como es obvio, el alcance de esta alternativa; pero, a nuestro parecer, los principios que inspiran el Título VIII de la Constitución no admiten otra tesis. Como pusimos de relieve en los primeros epígrafes del presente dictamen, la entidad titular del derecho a la autonomía es, en todo caso, la provincia aisladamente considerada; es cada provincia, independientemente, la que debe adoptar la iniciativa de constituir la Comunidad Autónoma (art.º 143,2: 'cada provincia', art.º 151,1: 'de cada una de las provincias afectadas'; y cada provincia la que debe aprobar, independientemente de las restantes, el proyecto de Estatuto en el referéndum ratificatorio, art.º 151,2, 4º y 5º: 'en cada provincia') y ello, hasta el punto de que el rechazo del proyecto de Estatuto en una o más provincias no impide la constitución de la Comunidad Autónoma entre las restantes. No caben, pues, en el marco de la Constitución, cómputos interprovinciales de votos: cada provincia es, en el referéndum, una circunscripción electoral independiente, una unidad de decisión plenamente autónoma. / Y es absolutamente lógico que esta técnica de compartimentación provincial del referéndum sea aplicable al supuesto de incorporación como el de Navarra. En primer término porque la incorporación supone, en cierta manera, la creación de una Comunidad Autónoma sustantivamente nueva y distinta (máxime si, como ocurre en este caso, la provincia incorporada excede en extensión territorial a la Comunidad que la acoge), siendo aplicables, por ello, los principios y reglas del art.º 151, para la constitución *ex novo* de una Comunidad Autónoma. Y además, en segundo término, porque es de sentido común. La reforma del Estatuto supone, para la Comunidad Autónoma preexistente un *novum* respecto de la situación estatutaria anterior; para la provincia en trance de incorporación, la aceptación global de un régimen estatutario y la alteración sustancial de su *status* político. Los intereses y las perspectivas son totalmente distintas para unos electores y otros, por lo que no sería coherente meter todos los votos en el mismo saco. La incorporación de una provincia es, metafóricamente, un contrato de absorción entre dos sociedades. / Elaborados unos estatutos únicos, deberán pronunciarse finalmente las asambleas generales de accionistas por separado: los de la

Pérez Llorca informó entonces al presidente Del Burgo, de las conclusiones del dictamen. Acordaron que permaneciera "embargado" hasta después de la ratificación del Estatuto Vasco en el pleno del Congreso previsto para el 29 de noviembre de 1979. Inmediatamente después se remitiría oficialmente a la Diputación Foral.

El plan acordado se desbarató porque dos días antes del debate en el Congreso, *Diario de Navarra* reveló el contenido del dictamen, con unas declaraciones del diputado centrista Pedro Pegenaute, que formaba parte como asesor del gabinete del ministro[387]. Garaicoechea montó en cólera y amenazó con la retirada del PNV de las Cortes y del Consejo General Vasco, así como con suspender *sine die* el regreso del presidente del Gobierno vasco en el exilio, Jesús Leizaola a España, reconociéndole como único representante legítimo del País Vasco.

El terremoto político que la defección del PNV hubiera producido, sobre todo a causa de la gravísima escalada de ETA[388], obligó al Gobierno a buscar una solu-

---

sociedad absorbente, para decidir si les interesa incorporar a socios y patrimonio de la sociedad absorbida; los de esta última, si les interesa convertirse en socios de la entidad absorbente. Lo que no tendría sentido alguno es decidir la absorción en una asamblea conjunta, porque los términos no son comparables ni acumulables. Hacen falta dos voluntades distintas que confluyan en la *Vereinbarung* de la nueva Comunidad Autónoma; y la manera de distinguir e identificar estas voluntades es tomando la decisión por separado en circunscripciones electorales diversas e independientes". (Archivo del autor.)

387 Pedro Pegenaute informó al corresponsal de *Diario de Navarra* en Madrid, Francisco López de Pablo, que el dictamen se había elaborado a petición suya y del senador José Luis Monge, así como del diputado Javier Moscoso.

388 La importancia del Estatuto como instrumento para combatir la extrema violencia terrorista que se vivía en Euskadi la puso de manifiesto José María Benegas, en nombre del Grupo Parlamentario Socialista Vasco en el pleno del Congreso: "Euskadi se está hundiendo alarmantemente a causa del terrorismo, de la grave crisis económica, del deterioro de la convivencia social y del radicalismo político, demagógico y desestabilizador. Hace falta un gobierno vasco fuerte, que ponga orden en Euskadi y que afronte con valentía los problemas del terrorismo y de la crisis económica, principalmente. Pero para ello es necesario que el primer gobierno vasco, elegido democráticamente, cuente con los instrumentos adecuados desde el primer momento, para afrontar, con posibilidades de éxito, la difícil empresa de construir una nueva sociedad vasca en libertad, en paz, progresista y solidaria con todos los pueblos de España" (…) "Euskadi hoy es una sociedad con claros rasgos antidemocráticos y con preocupantes brotes de actitudes fascistas. En Euskadi la libertad y la democracia no son plenas, porque la libertad y la democracia son incompatibles con el terrorismo y con el miedo". (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 49, de 29 de noviembre de 1979, p. 3158.) Emilio Attard, presidente de la Comisión Constitucional, tras la aprobación del dictamen del Estatuto en la Comisión Constitucional del 17 de julio de 1979, proclamó: "En el Estatuto vasco, el 17 de julio a las seis de la tarde [fue el 16], cuando llegó un emisario de la Moncloa, para pedirme que prolongase la sesión porque se había roto la baraja por algunos capítulos correspondientes a Hacienda y Enseñanza, pensé entonces que los esfuerzos habían sido baldíos y que era una situación

ción de compromiso, eso sí, en contra de su propio criterio[389].

Mientras durante la mañana del 29 de diciembre se procedía al debate en el Congreso del proyecto de ley de presupuestos generales del Estado para 1980 se llevaron a cabo conversaciones entre los representantes de UCD, del PSOE y del PNV para tratar de reconducir la situación. Estaba previsto que en la sesión de la tarde tendría lugar el debate para la ratificación de los Estatutos vasco y catalán. En medio de una gran expectación, a las cinco y veinticinco minutos de la tarde, con hora y media de retraso sobre el horario previsto, se reanudó la sesión. Pero al comienzo de la misma, el portavoz de UCD, Antonio Jiménez Blanco, solicitó y obtuvo del presidente, con la aquiescencia de los portavoces de los grupos parlamentarios -salvo la del portavoz de Coordinación Democrática, Manuel Fraga- la suspensión de la sesión durante media hora.

A las seis de la tarde dio comienzo el debate del Estatuto vasco. El primer orador fue José María Benegas, que no hizo ninguna referencia al controvertido artículo 47,2[390].

---

trágica, mucho más que aquella cuando el PNV se retiró de los trabajos de la Constitución. Aquí la presencia de los vascos para aprobar los estatutos era decisiva, porque si no se hubieran aprobado entonces, todos los vascos podrían convertirse en guerrilleros políticos" (*Diario de Navarra*, 24 de octubre de 1979.)

389 Fue tal la confusión creada que el director del Centro de Estudios Constitucionales, Francisco Rubio Llorente, declaró a la agencia EFE que dicho organismo no sólo no había emitido ningún dictamen, sino que además no estaba facultado para hacerlo. (*Diario de Navarra*, 30 de noviembre de 1979.) Lo cierto es que sí hubo dictamen. Sus autores daban comienzo al mismo con estas palabras: "Por el Centro de Estudios Constitucionales se nos requiere para que emitamos Dictamen sobre la cuestión que se precisará, en los siguientes ANTECEDENTES Y CONSULTA…". El dictamen debía versar sobre la disposición transitoria cuarta de la Constitución y el artículo 47,2 del Proyecto de Estatuto de Autonomía para el País Vasco que iba a ser sometido a referéndum. El autor conserva en su archivo una copia del dictamen que le fue remitido el 1 de abril de 1993 por el que fuera ministro de la Presidencia, José Pedro Pérez Llorca. Rubio Llorente sería nombrado en 1980 magistrado del Tribunal Constitucional y desempeñó el cargo de presidente del Consejo de Estado entre 2004 y 2012.

390 Conviene recordar que los socialistas navarros habían manifestado con anterioridad su pleno apoyo al Estatuto Vasco. El todavía miembro del Partido Socialista de Euskadi, Víctor Manuel Arbeloa, presidente del Parlamento Foral de Navarra, en un artículo publicado en *El Correo Español* (Bilbao), 27 de octubre de 1979, expresaba su parecer sobre el Estatuto: "No voy a ser yo quien cante aquí las excelencias del nuevo Estatuto Vasco, que ya han sido cantadas mejor por otros barítonos políticos. A mí me parece que es el acto final de una justísimas reivindicación histórica. La concreción a Euskadi de una voluntad democrática y autonómica del nuevo régimen sancionado por la Constitución española de 1978. Y una contribución, mucho más eficaz que la retórica oficial y habitual, a la formación del nuevo Estado de las autonomías. / Por si fuera poco, el Estatuto de Guernica viene a cerrar una honda herida abierta en la recia salud espiritual de Euskalherría: '"*Indarkeria*

A continuación subió a la tribuna Javier Arzallus. En el curso de su intervención se refirió a Navarra con las siguientes palabras:

> Recientemente ha habido alguna interpretación respecto al referéndum de reforma del Estatuto, en el supuesto de la adhesión de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca. Tal vez huelga desautorizarla dada la claridad de la fórmula legal en sí misma y en la interpretación que dio en su día en la Comisión Constitucional reflejada además en el voto en contra de un Diputado, así como en los pactos anteriores.
>
> Está claro que el referéndum del conjunto de los territorios afectados quiere decir que tal reforma, en lo que se refiere a su celebración y al cómputo de los resultados, se hará en el marco conjunto de los cuatro territorios afectados.
>
> Nosotros entendemos –y lo digo bien alto en este momento– que el respeto a la libre voluntad de Navarra ha de ser total por nuestra parte; que el Parlamento Navarro decidirá en su caso la adhesión con pleno conocimiento previo de las condiciones y modos de tal adhesión; y que el referéndum de tal adhesión implicará, asimismo, la aprobación o no de tales condiciones y modos. Por lo tanto, el voto de Navarra, el refrendo de Navarra no será a ciegas, sino sabiendo muy bien a dónde va, cómo y en qué condiciones. De ahí que ese segundo referéndum, el de la reforma del Estatuto, es, precisamente, para Navarra, puramente formal y adquiere dimensión para los

---

utzi. Aski basakeria. Beldurra uxatu ta Estatutoarekin eman azken kolpea", dice un acertado entrefilete propagandístico del PNV. Que podríamos traducir: "Basta de alardes de fuerza. Basta de salvajismo. Demos con el Estatuto el último golpe al miedo que tenemos que ahuyentar". / "Estatuto, que nace de esa Constitución, proclama el derecho de Navarra a formar parte de esa comunidad, le abre el portillo de los convenios especiales –artículo 22,2- y establece los requisitos necesarios para la reforma del Estatuto, en caso de la incorporación de Navarra, ¿qué navarro puede sentirse ofendido por esta amable invitación estatutaria?"

La opinión de Arbeloa recibió la inmediata respuesta del diputado de la UCD navarra, Pedro Pegenaute: "Lo que sí agradeceríamos los navarros, al menos la mayoría, es que los euskadistas nos dejen en paz, que no nos atosiguen todos los días con que si Navarra arriba, Navarra abajo… Son estas palabras, ambiguas y equivocas que parecen ir en la última línea de un socialismo que no quiere definirse ante un problema tan grave como el de si Navarra debe o no incorporarse a Euskadi. Son, a fin de cuentas, palabras que dicen que sí, pero que no, o, si se prefiere, que no pero que sí". (*Gaceta del Norte*, 28 de octubre de 1979.). En esa misma crónica que aparecía bajo el título "Pegenaute y Arbeloa a la greña", el periódico bilbaíno reseñaba asimismo una conferencia dictada por Víctor Manuel Arbeloa en Orense en la que el presidente del Parlamento Foral había manifestado que "los navarros tenemos hoy el deber fundamental e inminente de construir nuestro propio modelo de autonomía y después contemplar la posibilidad, la ventaja o la desventaja de incorporarnos con una autonomía propia a Euskadi".

> otros tres territorios que son a quienes se les varía el Estatuto en función de Navarra, y no al revés. Esta es nuestra interpretación[391].

No todos los portavoces se adhirieron a lo dicho por Arzallus sobre el artículo 147,2. Este fue el caso de Jesús Aizpún, de UPN, que expuso las razones por las que votaría en contra del Estatuto[392], y de Manuel Fraga, cuyo grupo se dividió a la hora de la votación[393]. Los que sí asumieron la interpretación nacionalista fueron

391 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 49, de 29 de noviembre de 1979, p. 3161.

392 Jesús Aizpún expresó las razones por las que votaría en contra del Estatuto. "Nosotros no podemos decir 'sí', porque no se han respetado los pasos que la Constitución exige como previos a la elaboración de los Estatutos: establecimiento del Tribunal Constitucional, promulgación de las Leyes Orgánicas de los Referéndums y de Financiación de las Comunidades Autónomas. Tampoco se respeta el artículo 13 de la Constitución, que prohíbe los privilegios estatutarios". (…) "Nosotros tampoco podemos decir 'no' porque somos devotos incondicionales de la unidad de España, pero no podemos identificarnos con el centralismo (…) queremos la regionalización de España entera, seguimos defendiendo una justa redistribución del poder político a nivel territorial, pero con arreglo a los principios de generalidad (Autonomía para todos) y de igualdad (Autonomía sin prerrogativas particulares para nadie). Nosotros queremos autonomía, pero fundada en la libertad y en provecho de todos. Por estas razones nuestro voto será de abstención en los dos Estatutos". [A continuación del Estatuto vasco estaba previsto el debate para la ratificación del Estatuto de Cataluña.] En cuanto al controvertido artículo 47,2 dijo: "Se nos dirá que, según el artículo 27 del Estatuto, se puede reformar este Estatuto para la entrada de Navarra. [Sin duda, Aizpún quiso referirse al artículo 47 y no al 27, aunque también pudo tratarse de un error de trascripción de los taquígrafos del Congreso.] Yo no sé si he interpretado bien las palabras que aquí se han dicho anteriormente, porque lo que el artículo 27 prevé es un referéndum para decidir si se integra o no, y otro referéndum distinto para decidir sobre la aceptación o no del texto reformado, o del texto que se proponga entonces previa formalización. Pues bien, la interpretación de este texto es la de que se podrá o deberá celebrar el referéndum en los cuatro territorios, sobra que votemos en Navarra, porque evidentemente se nos podrá imponer un texto contra la voluntad expresada por el cien por cien de los navarros, porque el cien por cien no igualaremos nunca la votación de las otras tres provincias vascas". / "De manera que, señores, todas estas razones nos impiden en absoluto aceptar el Estatuto de Guernica, por radicalmente incompatible con nuestro régimen foral". (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 49, de 29 de noviembre de 1979, p. 3164-3166.)

393 Manuel Fraga informó a la Cámara, al inicio de su intervención en contra del Estatuto en nombre del Grupo de Coalición Democrática, que los diputados José María Areilza y Antonio de Senillosa votarían a favor del Estatuto. Leyó un breve escrito de Areilza en el que afirmaba que "al votar sí al Estatuto lo hago afirmando mi fe y mi esperanza. Fe en el porvenir constitucional democrático y autonomista de la Monarquía española, y esperanza en el futuro del pueblo español". También anunció la abstención del diputado Alfonso Osorio, en congruencia con su oposición al término "nacionalidades" que había expresado en el Senado durante el proceso constituyente. Defendió seguidamente el voto en contra del Estatuto de los restantes diputados de Coalición Democrática, todos ellos de Alianza Popular. Sobre la cuestión navarra dijo que el Estatuto "es una amenaza para la estabilización de otras partes de España, singularmente Navarra. Haciendo nuestras las elocuentes

Jordi Pujol, portavoz de la Minoría Catalana[394], Juan María Bandrés, del Grupo Mixto[395], Jordi Solé Tura, del Grupo Comunista[396] y Alfonso Guerra, portavoz del Grupo Socialista[397].

---

razones que ha expuesto el señor Aizpún, ninguna duda puede quedarnos después de lo que hemos oído hoy, y queremos dejar claro que cualquier arreglo, interpretación o propuesta que no reconozca su absoluto derecho a su tradición foral navarra para nosotros es ilegítima". (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 49, de 29 de noviembre de 1979, p. 3167.)

394 Jordi Pujol: "Nuestra Minoría quiere, finalmente, felicitar a todas las fuerzas políticas vascas y quiere también manifestar su conformidad con lo que el Diputado Arzalluz acaba de manifestar respecto a la reforma del Estatuto por entender que lo que él ha dicho se ajusta al texto constitucional". (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 49, de 29 de noviembre de 1979, p. 3162.)

395 Juan María Bandrés: "Yo expreso aquí mi conformidad absoluta con las indicaciones del señor Arzalluz y con su tesis respecto a las peculiaridades formales de la integración de Navarra, que cordialmente deseo". (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 49, de 29 de noviembre de 1979, p. 3162.)

396 Jordi Solé Tura: "Quiero referirme aquí a un tema que ha sido abordado por diversos oradores. Nuestro Grupo da su total apoyo a la interpretación que el señor Arzalluz ha hecho del tema de Navarra" (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 49, de 29 de noviembre de 1979, p. 3169.).

397 Alfonso Guerra: "Aquí hoy se ha solicitado el aplazamiento de la sesión porque había problemas, problemas de interpretación, problemas de ambigüedad que no están en el texto, sino en las intenciones de los grupos o de las personas. Y nuestro Grupo Parlamentario, el Grupo Socialista, ha accedido con buena voluntad a que ese aplazamiento tuviera lugar para llegar al acuerdo. Pero es necesario decir que la ambigüedad no existe más que en las mentes de algunas personas. Y así aquí algún Grupo Parlamentario, y muy concretamente el Grupo del Partido Nacionalista Vasco, ha hecho una interpretación de lo que dice el Estatuto de Euskadi respecto de la integración de otro territorio histórico foral, como es el de Navarra, nosotros queremos significar que esta interpretación no sólo es la coincidencia con la nuestra, sino que es la interpretación literal de lo que establece el artículo 47,2 del Estatuto de Guernica. / Aún más, en el propio Estatuto, en el artículo 47,2, se establece que el segundo referéndum para la adhesión, para la inclusión de ese otro territorio histórico foral, se habrá de hacer mediante la aprobación del órgano foral competente. Nadie se puede llamar al engaño de que se pueda hurtar la voluntad de Navarra; previamente al referéndum (pues ha de ser aprobado en referéndum del conjunto y con el cómputo o con el resultado del conjunto de los territorios afectados), previamente es precisa la aprobación por el órgano foral competente, y es precisa también la aprobación, mediante Ley Orgánica, por las Cortes Generales. Es decir, que esta interpretación, naturalmente ligada a la interpretación del artículo 22,2, del propio Estatuto de Euskadi, es la única interpretación posible, desde nuestro punto de vista". (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 49, de 29 de noviembre de 1979, p. 3172.) Aquel día la inteligencia natural de Alfonso Guerra no se trasladó ciertamente al campo jurídico. Dice el aforismo latino "in claris non fit interpretatio". Si tan clara estuviera la literalidad del precepto, no haría falta recurrir a ninguna interpretación. Ocurre que la expresión quedó deliberadamente coja al no concretar como había de hacerse el cómputo del resultado, porque el PNV no se atrevió a poner de manifiesto su desprecio olímpico a la voluntad del pueblo navarro.

Por último, en nombre de UCD intervino el presidente del partido en el País Vasco, Jesús Viana. Comenzó por condenar el terrorismo de ETA, que el día anterior había asesinado a tres guardias civiles[398] y que mantenía secuestrado a uno de los miembros del propio Congreso, el diputado de UCD Javier Ruperez[399]. Al final de su discurso abordó el tema de Navarra:

> Respecto a la hipótesis de la incorporación de Navarra, quiero señalar en este momento dos aspectos fundamentales: primero, *la cuestión, respecto a los principios y formas, está aclarada en la Constitución* y en el Estatuto que vamos a votar; segundo, *lo esencial, lo importante es que debe haber un pleno respeto a la voluntad libremente expresada del pueblo de Navarra sobre este asunto*; trabajar por un clima de pacificación que permita la expresión en libertad de dicha opinión *y respetarla profundamente, tanto en el qué de su posible o no incorporación, como eventualmente en el modo y maneras, es decir, en el cómo de su incorporación, que es lo importante*. En este sentido me complace coincidir con el profundo respeto hacia esa voluntad en los términos que han sido expresados por el Partido Nacionalista Vasco.

Si se lee con detenimiento el contenido de la intervención de Jesús Viana se llega a la conclusión de que UCD respondió al chantaje del PNV con una sibilina intervención que en realidad le daba la razón, sin dársela. Viana hizo especial hincapié en la necesidad de respetar la libertad de los navarros, después de hacer referencia a que la cuestión de los principios y de las formas está aclarada en la Constitución, donde inequívocamente se parte del respeto a la voluntad de cada provincia. En ningún momento dice que se suma a la interpretación de Arzallus sobre el artículo 47,2 y únicamente declara coincidir "con el profundo respeto hacia esa voluntad en los términos que han sido expresados por el Partido Nacionalista Vasco".

De modo que, después del debate parlamentario, lo único que quedó claro es que el espíritu del legislador no estaba nada claro. Más aún, las adhesiones al criterio de Javier Arzallus quedaban invalidadas a la hora de determinar el espíritu

398 El triple crimen se cometió en el bar Izaro de Azpeitia. A pesar de que los terroristas actuaron a cara descubierta, ninguno de los testigos presenciales accedió a colaborar con la Guardia Civil en su identificación. Los asesinados fueron los guardias civiles Antonio Alés Martínez, Angel García Pérez y Pedro Sánchez Marfil.

399 Javier Ruperez fue secuestrado el 11 de noviembre de 1979 y permaneció en poder de ETA p-m hasta el 12 de diciembre de ese mismo año. Arnaldo Otegui fue acusado por el secuestro de Ruperez, pero sería absuelto por falta de pruebas a pesar de que otros miembros del grupo terrorista le acusaron de haber participado en él. La liberación se produjo mientras el Senado ratificaba el proyecto de Estatuto.

del legislador por haberse producido en virtud de un inadmisible chantaje, como fue la amenaza de provocar el caos institucional en el País Vasco[400]. Por otra parte, las referencias al terrorismo demuestran que la necesidad de pacificación era una obsesión de los grupos mayoritarios. Los dirigentes de la UCD parecieron doblegarse ante la coacción de Garaicoechea, pero las palabras de Jesús Viana –en las que se adivina la pluma de José Pedro Pérez Llorca– poseen una ambigüedad calculada con el fin de que no pudieran servir para apuntalar la interpretación nacionalista.

La impaciencia o imprudencia del diputado Pegenaute al hacer pública, sin conocimiento del ministro Pérez Llorca, la existencia del dictamen del Centro de Estudios Constitucionales, y los sucesos ocurridos como consecuencia de su revelación supusieron un serio contratiempo para la estrategia diseñada por la UCD de Navarra e introduciría un nuevo frente de división interna del que los centristas navarros ya no se recuperarían.

El voto de ratificación del Estatuto arrojó el siguiente resultado: votos emitidos, 317; a favor, 298; en contra, 8; abstenciones, 11. Votaron a favor del Estatuto los diputados Urralburu (PSOE) y Moscoso (UCD). Se abstuvieron los diputados de UCD, Pedro Pegenaute y José María San Juan.

Faltaba el trámite del Senado, que celebró sesión plenaria para la ratificación del Estatuto el 12 de diciembre de 1979.

El día 10 de diciembre de 1979, dos de los miembros más cualificados de la UCD navarra, Pedro Pegenaute y José Luis Monge, anunciaron su abandono del partido. El primero dimitió como diputado[401] y, por su parte, el senador José Luis

400 Carlos Garaicoechea negaría haber coaccionado al Gobierno. “Lo único que hizo su partido fue mantener una postura seria y pedir explicaciones a UCD sobre su cambio de actitudes”. (Diario *Ya*, 6 de diciembre de 1979.)

401 Pedro Pegenaute había perdido la confianza del ministro José Pedro Pérez Llorca a raíz de la filtración del dictamen del Centro de Estudios Constitucionales. El diario nacionalista *Deia* (28 de noviembre de 1979) informó de que Adolfo Suárez había tenido palabras muy duras con el diputado centrista. En conversación reciente mantenida con el autor, José Pedro Pérez Llorca le reveló que había pedido la dimisión a Pedro Pegenaute, “aunque visto lo visto se arrepiente de haberlo hecho”. Como justificación a su dimisión y abandono de la UCD, el exdiputado declaró que “ni el Gobierno ni la ejecutiva nacional de UCD han apoyado la posición de Navarra”. Aludió a un acuerdo del Comité Ejecutivo Regional de UCD en el que se emplazaba a la dirección nacional del Partido a expresar su apoyo a la interpretación del partido sobre el artículo 47,2, emplazamiento que fue rectificado tras un viaje a Madrid del presidente del partido, Jaime Ignacio del Burgo, y del secretario general, Rafael Gurrea, que volvieron después de entrevistarse con el presiden-

Monge, abandonó UCD y se integró en el Grupo Mixto[402]. Ambos alegaron su total rechazo a la postura de su partido en la interpretación del artículo 47,2, que juzgaban claudicante.

El senador Monge intentó sin éxito hacer uso de la palabra, en el pleno del Senado del 12 de diciembre de 1979, impidiéndoselo el presidente del Senado, Cecilio Valverde, por considerar que el Grupo Mixto había inscrito a dos de sus senadores para intervenir en el debate del Estatuto. Se trataba de Carlos Pinilla (independiente) y Abel Matutes (AP), que no accedieron a ceder su turno a Monge.

Antes de la celebración del pleno senatorial se había alcanzado un acuerdo entre los portavoces de los diversos grupos (salvo el Mixto), al que los medios de comunicación calificaron como "pacto del silencio", en cuya virtud se comprometían a no hacer ninguna alusión a Navarra. Así lo hicieron los portavoces del

---

te Suárez "con el tema del amejoramiento del fuero…". Asimismo, negó que el órdago del PNV se hubiera producido por la revelación del dictamen del Centro de Estudios Constitucionales, sino por unas declaraciones anteriores de Del Burgo sobre el artículo 47,2. Añadió que con la interpretación del PNV "se va a terminar la capacidad de Navarra para pactar con el Estado porque va a ser trasladado a otro ente autonómico. Euskadi decidirá nuestro amejoramiento del Fuero. Todo lo demás son florituras". (*Diario de Navarra*, 11 de diciembre de 1978.)

402 José Luis Monge había anunciado el 10 de diciembre que dimitiría como senador si en el pleno del Senado el portavoz de UCD daba una interpretación sobre el artículo 47,2 acorde con la postura de la UCD de Navarra. Al término de la votación del Senado distribuyó a la prensa unas cuartillas que contenían lo que pretendía decir en el pleno: "El artículo 151 de la Constitución es uno de los preceptos más claros que en ella se contienen. Pues bien, según el mismo, el referéndum para la aprobación de los Estatutos de autonomía ha de celebrarse en cada provincia. A pesar de ello el artículo 47,2 del Estatuto Vasco dice en su texto que "en el supuesto de que Navarra haya dicho sí su integración en el País Vasco, el referéndum para su aprobación se llevará a cabo en el conjunto de los territorios afectados. / La palabra conjunto es confusa y ha sido interpretada por la mayoría de los grupos parlamentarios como "referéndum de una sola circunscripción electoral", tesis mantenida y defendida por el PNV. El representante del grupo centrista en el Congreso, señor Viana, pronunció unas palabras que constituyen un modelo de ambigüedad, pues, a mi juicio, no dicen ni sí ni no, sino todo lo contrario. Nada tiene de particular que estas palabras hayan sido interpretadas por muchos de los asistentes al acto, e incluso por el señor Garaicoechea, como concordantes con la tesis del referéndum conjunto o global. De prosperar esta tesis el problema es trascendental para Navarra cuya voluntad quedará anulada y absorbida en la de otras tres provincias; y para el país, pues una simple Ley Orgánica tira la Constitución al cesto de los papeles. Por ello, es insoslayable que el portavoz del grupo centrista aclare hoy, aquí, que en la discordancia entre el texto del Estatuto y el de la Constitución, si existe, siempre ha de prevalecer esta última, porque es inadmisible que una Ley contenga preceptos contrarios a la norma básica". (*El Pensamiento Navarro*, 13 de diciembre de 1979.)

PSOE y el PNV. Sin embargo, a pesar del supuesto "pacto de silencio", el portavoz de UCD, Alfredo Marco Tabar se refirió a Navarra en los siguientes términos:

> Respecto a la hipótesis de Navarra, de su posible incorporación al País Vasco, yo tengo también aquí algo que decir, al igual que se dijo en el Congreso de los Diputados por boca del Diputado Chus Viana, cuya intervención en este punto ratificamos plenamente, por el profundo respeto que revela la voluntad de Navarra, y cito textualmente: Quiero señalar -decía el señor Viana- dos aspectos fundamentales: primero, la cuestión respecto a los principios y formas está aclarada en la Constitución y en el Estatuto que vamos a votar; segundo, lo esencial, lo importante, es que debe de haber en todo momento un pleno respeto a la voluntad libremente expresada del pueblo de Navarra sobre este asunto. Trabajar por un clima de pacificación que permita la expresión en libertad de dicha opinión y respetarla profundamente, tanto en el qué de su posible o no incorporación, como eventualmente en su modo y maneras. Es decir, en el cómo de su incorporación, que es lo importante[403].

El Estatuto de Autonomía vasco obtuvo 185 votos a favor, cuatro en contra (senadores Carlos Pinilla, Vicente Bosque Hita, Abel Matutes y Francisco Cacharro Pardo) y tres abstenciones, las de los senadores de UCD de Navarra, José Luis Monge, José Gabriel Sarasa y Jaime Ignacio del Burgo. El socialista navarro Víctor Manuel Arbeloa votó a favor.

El abandono de Pegenaute y Monge desató una nueva polémica en Navarra. El presidente de la Diputación Foral y de la UCD, Jaime Ignacio del Burgo, se vio obligado a salir al paso de las acusaciones contra UCD en declaraciones que publicó *Diario de Navarra* el 14 de diciembre:

> Me atrevo a pedir al pueblo navarro calma y serenidad y entiendo que procede aclarar:
>
> 1º. Tras la aprobación del Estatuto vasco no se altera ni un ápice la situación de Navarra ni sus derechos constitucionales.
>
> 2º. No es cierto que Navarra vaya a decidir su futuro en un referéndum conjuntamente computado con las provincias vascongadas.
>
> 3º. La incorporación de Navarra a Euzkadi sólo será posible si el Parlamento Foral, en primer término, y el pueblo navarro, mediante referéndum

403 *Diario de Sesiones del Senado*, sesión del 12 de diciembre de 1979, núm. 34, p. 1423.

celebrado exclusivamente en Navarra decida iniciar dicho proceso de integración con arreglo a la disposición transitoria cuarta de la Constitución.

4º. En el supuesto de que Navarra haya dicho sí a Euzkadi, a través del procedimiento indicado, entonces, y sólo entonces se procedería a la reforma del Estatuto vasco para adaptarlo a la entrada de Navarra, poniendo en marcha el mecanismo previsto en el artículo 47,2 del citado Estatuto.

5º. Con arreglo a dicho artículo serían primero las Cortes Generales, reunidas en sesión conjunta del Congreso y el Senado, quienes por mayoría absoluta fijarán el procedimiento a seguir para la reforma del Estatuto, debiendo incluir, en todo caso, la aprobación del Parlamento Foral de Navarra, la aprobación mediante Ley Orgánica de las Cortes Generales y el referéndum del conjunto de los territorios afectados.

6º. Un análisis jurídico del artículo 47,2 lleva a la conclusión de que la expresión "referéndum del conjunto de los territorios afectados" no dice ni quiere decir "cómputo global del resultado", como se pretende por el PNV, puesto que de haber dicho esto, el Estatuto sería radicalmente anticonstitucional, al entrar en contradicción con el artículo 151 de la Constitución, que exige cómputo del Estatuto provincia por provincia.

7º. No se puede afirmar que el Estatuto vasco sea anticonstitucional, sino que sería anticonstitucional la interpretación del PNV, en caso de que lograra imponer su criterio en el momento de aplicación de lo referido en el punto 5º.

8º. Dicha tesis, para prosperar, tendría que ser votada en su momento por las Cortes Generales, lo que es más que improbable, pues además de su inconstitucionalidad, no es apoyada ni por UCD ni por el Partido Socialista, según manifestaciones del presidente del Parlamento Foral, señor Arbeloa.

9º. En el pleno del Senado, UCD ratificó lo dicho por el portavoz de UCD en el Congreso, de una manera clara y tajante, señalando el respeto a la Constitución y al Estatuto en cuanto a "los principios y formas" y declarando que lo esencial es respetar "en todo momento" la voluntad de Navarra para decidir su posible o no incorporación (primer referéndum) como para aceptar o rechazar las condiciones de la incorporación, es decir, el Estatuto reformado (último referéndum).

10º. Si se diera una claudicación anticonstitucional de los grupos mayoritarios Navarra podría interponer recurso de anticonstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra esa imprevisible e hipotética decisión de las

> Cortes Generales en virtud de la llamada "enmienda Sarasa" que fue aprobada gracias al apoyo de UCD.
>
> 11º. Que, si pese a todo, prospera la tesis del PNV, ¿cree alguien que si Navarra, en el último referéndum se vuelve atrás de la decisión adoptada, en principio, en el primer referéndum, y, por tanto, rechaza el proyecto de Estatuto vasco reformado, hay algún poder democrático capaz de imponerle por la fuerza lo que su pueblo rechaza en las urnas?

Dicho esto, y después de expresar su pesar por el abandono de Pegenaute y Monge, añadió:

> Yo les diría, con el mayor afecto, que Navarra ha de librar en el futuro batallas decisivas y que el esfuerzo de todos es absolutamente necesario. Es triste la separación de unos compañeros con los que hemos luchado codo con codo por la defensa de la identidad de Navarra y que creen haber adoptado la decisión más conveniente para ella. Pero entiendo que no es bueno abrir para nuestro pueblo en estos momentos una grave crisis política e institucional en Navarra, precisamente cuando la unidad es más necesaria que nunca porque vamos a iniciar en breve unas negociaciones con el Estado, de las que depende que Navarra reafirme su personalidad para afrontar el futuro con un ilusionado afán colectivo. UCD de Navarra tiene un compromiso con su electorado, lograr un fuero nuevo, mejor y más justo, de todos y para todos, y luchar democráticamente por la identidad de nuestro Reino, incompatible con la integración en otras comunidades hermanas, pero diferentes.
>
> Lo primero, se va consiguiendo paso a paso. En lo segundo, no se ha cedido un ápice ni legal ni políticamente. La Constitución protege la libertad colectiva de Navarra y UCD comparte los afanes e inquietudes de los centristas navarros. Con pleno sentido de la responsabilidad que el pueblo navarro me ha confiado, desmiento la existencia de cualquier pacto secreto entre el presidente Suárez y el presidente del PNV acerca del futuro de Navarra. Por el contrario, debo proclamar el reconocimiento que Navarra debe al presidente del Gobierno que ha sabido respetar en todo momento la foralidad de nuestra tierra y la libertad colectiva de los navarros y que hará honor a los compromisos adquiridos con UCD de Navarra, con todo el pueblo navarro.

Por último, Del Burgo reveló que la víspera de la sesión del Senado mantuvo una entrevista con el presidente Suárez y se celebró una reunión del Grupo Parlamentario de UCD, con asistencia del secretario general del partido, Rafael Arias Salgado y del ministro de la Presidencia, José Pedro Pérez Llorca. En la reunión del Grupo, se analizó lo dicho por el portavoz de UCD en el Congreso y "se convino en que su redacción era admisible en los términos en los que fue

leída en el Pleno del Senado por el senador vasco de UCD, Alfredo Marco Tabar". Asimismo, "se acordó dejar constancia en el curso del debate sobre los Estatutos vasco y catalán que los Estatutos se formulan de acuerdo con la Constitución, que sus preceptos están en congruencia con la misma y, que en caso de duda, la última palabra la tiene el Tribunal Constitucional"[404].

A pesar de esta llamada a la calma y a la tranquilidad, lo cierto es que la UCD de Navarra se hallaba en una situación límite. El equipo parlamentario que durante el proceso constituyente había conseguido evitar la integración de Navarra en Euzkadi se había deshecho. Primero fue la defección de Jesús Aizpún, y después la de Pedro Pegenaute y José Luis Monge. En 1994, Jaime Ignacio del Burgo haría las siguientes consideraciones al respecto:

> Los sucesos ocurridos a raíz de la aprobación del Estatuto vasco supusieron un serio contratiempo para la estrategia diseñada por la UCD de Navarra e introduciría un nuevo frente de división interna del que los centristas navarros no se recuperarían. Dos de sus miembros más cualificados, Pedro Pegenaute y José Luis Monge, optaron por abandonar el partido en una postura numantina digna del mayor respeto que, sin embargo, no pudimos compartir, porque entendimos que la lucha frente al nacionalismo era, pese a todo, mucho más eficaz desde dentro de UCD, y sin dejar las instituciones forales a la deriva. Con independencia de los altibajos en la larga batalla política sobre la integración en Euzkadi, nos habíamos marcado un objetivo: conseguir un nuevo pacto con el Estado para el amejoramiento el Fuero. Si Garaicoechea tenía prisa por convertirse en presidente de un Gobierno vasco para iniciar sus planes de concienciación nacional, nosotros teníamos la misma prisa en demostrar al pueblo navarro que la opción foralista iba a permitir a Navarra alcanzar el mayor grado de autogobierno de toda su historia. Sabíamos, además, que una imagen vale más que mil palabras y que la mera existencia de dos gobiernos y dos parlamentos en Pamplona y en Vitoria serviría por sí misma para fortalecer la identidad navarra, motivo por el que era imprescindible cerrar cuanto antes el periodo de interinidad abierto desde la instauración de la democracia. En el marco de un enfrentamiento político –e inevitablemente institucional– con el Gobierno de UCD, el amejoramiento del Fuero era inimaginable. En último extremo, pensábamos, si algún día el Tribunal Constitucional tenía que pronunciarse sobre la interpretación del artículo 47,2 del Estatuto vasco, eso significaba que habíamos perdido la partida, por cuanto el pueblo navarro en referéndum habría aceptado en principio la integración. Nos vimos, pues, precisados a aceptar la forzada ambigüedad del texto estatutario dejando jirones de nuestro prestigio político en el camino. Pero al final, lo que cuenta es el resultado. Y no cabe duda de que la promulgación del Amejoramiento del Fuero

404 *Diario de Navarra*, 14 de diciembre de 1979.

en agosto de 1982 sería el canto del cisne de los restos de la agrupación centrista de Navarra, que unos meses más tarde se extinguiría a consecuencia del fracaso electoral de UCD en toda España, dejando el campo libre a la expansión de Unión del Pueblo Navarra[405].

Punto final de la cuestión foral vasca

El rey Don Juan Carlos sancionó y promulgó la Ley Orgánica del Estatuto Vasco el 18 de diciembre de 1979. El 22 de diciembre se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*[406]. Ese mismo día, el Consejo General del País Vasco acordó denominarse Gobierno provisional de Euzkadi.

El 15 de diciembre de 1979, sábado, el "lendakari" Leizaola regresó al País Vasco. Aterrizó en el aeropuerto de Sondica a las cinco de la tarde, a bordo de un avión de la compañía Aviaco, el "Fernando de Orellana"[407], en medio del entusiasmo indescriptible de la multitud que le esperaba. Al pie del avión le recibieron el presidente Carlos Garaicoechea, el diputado Javier Arzallus y el histórico Manuel de Irujo, parlamentario foral de Navarra. Dos navarros y un vizcaíno. Tres filas de veteranos "gudaris", con la bandera del batallón Ibaizábal, le rindieron honores. Al aparecer en la escalerilla del avión, se entonó el *Agur Jaunak*. Ya en tierra vasca, la multitud cantó el himno del Partido Nacionalista Vasco. Su fundador Sabino Arana había puesto letra a una melodía vasca titulada *Eusko Abendaren Ereserkia (*Himno a raza vasca*)*, que al parecer solía utilizarse como saludo a la bandera. Cuando Sabino Arana, con dicha letra, lo convirtió en el himno del Partido Nacionalista Vasco pasó a ser conocido como *Gora eta gora Euzkadi* (¡Arriba y arriba Euzkadi!), por comenzar así la primera estrofa de la letra que fue obra de Sabino Arana[408].

---

405 Jaime Ignacio DEL BURGO: *El sendero de la paz. Violencia terrorista y nacionalismo vasco*. Prólogo de José María Aznar, Madrid, 1994, p. 136-137.)

406 Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 306, de 22 de diciembre de 1979.

407 Fernando de Orellana acompañó a Francisco Pizarro en la conquista del Perú. En ella los vascos, bajo las banderas de Castilla, tuvieron una destacada participación.

408 El artículo único de la Ley 8/1983, de 14 de abril, del Parlamento Vasco, dispuso que "el Himno Oficial de Euskadi será la música denominada *Euzko Abendaren Ereserkia*, conforme a la melodía que se transcribe en el anexo" (sin ninguna letra). En la exposición de motivos de la ley intenta justificar que el himno de un partido se convierta en "himno nacional": "Sin embargo muchas veces el sentimiento espontáneo del Pueblo y la asunción de un Himno por el mismo ha podido ser utilizado en distintas versiones de su letra por distintos partidos o ideologías políticas, sin que ello deba empañar la realidad de la asunción espontánea por el Pueblo Vasco de su melodía. / A juicio de los Grupos Parlamentarios

Poco después, en un abarrotado estadio de San Mamés en Bilbao, el éxtasis nacionalista fue inenarrable. "Quiero expresar mi firme voluntad –dijo Leizaola– de que todos los vascos nos encontremos reintegrados y unidos en libertad".

El día 16 de diciembre de 1979, el "lendakari" (todavía no habían intervenido los puristas del *batua* para transformarlo en "lehendakari"), en la Sala de Juntas de Guernica, se celebró la solemne ceremonia de traspaso de la legitimidad histórica del Gobierno Vasco en el exilio al Consejo General del País Vasco, que el 22 de

---

que suscriben esta Proposición de Ley estas características las reúne la melodía que con la frase inicial de *Euzko Abendaren Ereserkia* fue asumida por el Gobierno de concentración del PNV, PSOE, Partido Republicano, ANV y PC con motivo de la constitución de un Gobierno Provisional del País Vasco [1936], y desaparecidas aquellas circunstancias y aprobado el Estatuto de la Comunidad Autónoma del País Vasco fue el Himno entonado en la recepción de Su Majestad el Rey D. Juan Carlos I en Gernika, así como en la recepción que el Lehendakari D. Carlos Garaicoechea ofreció en el Palacio de Ajuria-Enea al Presidente del Gobierno español D. Adolfo Suárez".

De modo que el himno oficial de la Comunidad Autónoma Vasca no tiene letra. Esta fue la letra de Sabino Arana, que fue la cantada en la recepción de Leizaola:

Euskera (letra original)	Español
Gora ta Gora Euzkadi	Arriba y Arriba Euzkadi
aintza ta aintza	gloria y gloria
bere goiko Jaun	a su buen Dios.
Onari.	Hay un roble en Vizcaya
Areitz bat Bizkaian da	viejo, fuerte, sano
Zar, sendo, zindo	como él mismo y su ley
bera ta bere lagia lakua	En el roble encontramos
Areitz gainean dogu	la cruz santa
gurutza deuna	siempre nuestro lema
beti geure goi buru	Canta "Arriba Euzkadi"
Abestu gora Euzkadi	gloria y gloria
aintza ta aintza	a su buen Dios
bere goiko Jaun Onari	

Obsérvese la similitud con el *Cara al Sol* de Falange Española, cuya música es del guipuzcoano Juan Tellería, y que hizo del ¡Arriba España! su seña de identidad. Se da la circunstancia de que la letra del himno falangista se escribió por un grupo de poetas convocados por José Antonio Primo de Rivera entre los que se encontraban varios de origen vasco como Rafael Sánchez Mazas (de madre bilbaína), Pedro Mourlane Michelena (guipuzcoano de Irún) y Jacinto Miquelarena (vizcaíno). ¿Influyó en ellos el ¡*Arriba Euzkadi!* de Sabino Arana en el lema fascista ¡Arriba España!?

diciembre se convertiría en Gobierno provisional del País Vasco por aplicación de la disposición transitoria 9ª del Estatuto[409]. Garaicoechea, en su discurso, esbozó ante Leizaola los principales problemas que se encontraba al regresar a Euzkadi:

Sentimos el dolor de un pueblo que no ha alcanzado su integridad territorial, pero confío en que llegara y pronto. Tenemos la preocupación por lo que ahora empieza porque el Estatuto sólo será una realidad cuando obtenga su desarrollo cabal y se cumpla hasta la última posibilidad de cada letra. Y hay otro problema doloroso: las divisiones terribles que rasgan nuestro corazón; los presos y exiliados que todos quisiéramos tener aquí. Pero tenemos que reconocer que hay que crear las condiciones objetivas para que puedan regresar, y recordar a algunos de nuestros compatriotas que no se puede pedir perdón, mientras se está ajusticiando a los enemigos"[410].

Manuel de Irujo, compañero de Leizaola durante los largos años de exilio, se refirió expresamente a Navarra, confiando en conseguir la cuadratura del círculo:

> Los navarros, para quienes el mayor honor es nuestra condición de vascos, tenemos el mandato de hacer todo lo posible para lograr la unidad vasca; una unión de unidades, con todo el respeto mutuo, para que cada región conserve toda su identidad. Yo tengo gran confianza en que así sucederá.

Paradójicamente, el presidente Leizaola no sólo optó por la moderación en su discurso sino que hizo una valoración muy positiva del nuevo Estatuto:

---

409 La disposición transitoria novena disponía: "Una vez promulgada la Ley Orgánica que apruebe este Estatuto, el Consejo General Vasco podrá acordar el asumir la denominación de Gobierno Provisional del País Vasco, conservando en todo caso sus actuales funciones y régimen jurídico hasta que se dé cumplimiento a lo previsto en la disposición transitoria primera del mismo". La disposición transitoria primera facultaba al Consejo General Vasco para convocar las primeras elecciones al Parlamento Vasco en el plazo de dos meses a partir de la entrada en vigor de la ley, que habrían de celebrarse dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de su convocatoria.

410 Nótese hasta qué punto la dialéctica nacionalista se convierte en una inaceptable distorsión de la realidad. Garaicoechea expresa el dolor de "un pueblo" por la ausencia de Navarra, lo que para él supone una proclamación totalitaria, pues la ausencia del viejo reino es una agresión contra ese pueblo. Sin embargo, no sólo no hay una clara y rotunda de la violencia de ETA, sino que se lamenta por los "presos y exiliados que todos quisiéramos tener aquí". No hay ninguna mención compasiva hacia las víctimas. Sólo faltan los presos y exiliados. Y el delirio final llega cuando recuerda a "algunos de sus compatriotas" -se supone que se dirigía a los etarras- que "no se puede pedir perdón, mientras se está ajusticiando a los enemigos". La perversión consiste en calificar de "enemigos" a las víctimas de la furia criminal del terrorismo vasco.

> Hoy Euzkadi está ejerciendo los derechos democráticos, desde hace ya tres años. Habéis podido depositar vuestro voto, elegir a vuestros dirigentes. O sea, se ha conseguido una primera victoria. Las autoridades en Euzkadi son y van a ser vascas y elegidas por el pueblo. La primera necesidad es tener confianza en aquellos en quienes habéis delegado la representación.
>
> Hoy hay una cosa cierta, y es que se usa y se abusa de la palabra autodeterminación. Pero hay hechos, como el de votar un Estatuto, que es un acto, ya en sí, de autodeterminación.

Y concluyó:

> Mis cuarenta y tres años de exilio, y los veinte anteriores dedicados a trabajar por Euzkadi también, si me sirven para algo, es para que toda esa experiencia me haga ver que nuestro pueblo tiene en sí mismo todos los elementos necesarios salir adelante, para superar todas las crisis. Por la libertad de todo el mundo, por la vuelta de los exiliados, por el regreso de los que estén bajo sentencias que no voy a opinar si son justas o injustas, quiero expresaros mi firme voluntad de que todos los vascos nos encontramos reintegrados y unidos en libertad[411].

Las elecciones al Parlamento Vasco se celebraron el 11 de marzo de 1980. Estos fueron los resultados:

Formación política	Votos	%	Escaños
Partido Nacionalista Vasco (PNV)	349.102	38,10	25
Herri Batasuna (HB)	151.636	16,55	11
Partido Socialista de Euskadi (PSE-PSOE)	130.221	14,21	9
Euskadiko Ezkerra (EE)	89.953	9,82	6
Unión de Centro Democrático (UCD)	78.095	8,52	6
Alianza Popular (AP)	43.751	4,77	2
Partido Comunista de Euskadi (PCE-EPK)	36.845	4,02	1

El Partido Nacionalista Vasco se proclamó triunfador de las elecciones. Había obtenido 25 escaños sobre un total de 60, muy lejos por tanto de la mayoría absoluta. Sin embargo, los constitucionalistas habían sido los grandes perdedores. Entre PSOE, UCD y AP sumaban 18 escaños sobre 60. El Partido Comunista, que

411 *Deia*, 16 de diciembre de 1979.

había apoyado la Constitución, no consiguió ningún diputado. Los partidos de la izquierda aberzale (HB y EE) obtuvieron 15.

El 9 de abril de 1980 tuvo lugar el debate de investidura en la Casa de Juntas de Guernica. A las doce y dos minutos de la madrugada, Carlos Garaicoechea resulto elegido presidente del Gobierno Vasco por 25 votos a favor y 24 en contra. La ausencia de los diputados de Herri Batasuna facilitó su elección[412].

Inmediatamente después, Garaicoechea juró su cargo bajo el árbol de Guernica, utilizando la misma fórmula que José Antonio Aguirre había utilizado en 1936 en vascuence y en castellano:

Jainkoaren aurrean apalik,

Eusko Lur gainean zutunik,

asaben gomutaz,

Gernikako zuhaizpean,

herri ordezkarion aintzineannere

agindua ondo betetzea zin dagit.

Ante Dios humillado,

en pie sobre la tierra vasca,

en recuerdo de los antepasados,

412 El 19 de febrero de 1980, la Mesa Nacional de Herri Batasuna había acordado no participar en el futuro Parlamento Vasco. En un comunicado hecho público al término de la reunión se explicaba que la Coalición había decidido dar al "parlamento vascongado" el mismo tratamiento que al Parlamento español. En las elecciones generales del 3 de marzo de 1979, HB obtuvo tres diputados, que no llegaron a tomar posesión de su escaño por su decisión de no participar en las instituciones españolas. "Esta decisión, puntualiza el comunicado, "estará sujeta a replanteamiento permanente, pudiendo decidir la mesa nacional la intervención en el futuro, si así se acordara y previo debate de los partidos y asociaciones de *herrialde* (provincias)". (*El País*, 20 de febrero de 1980.)

Esto mismo se repetiría en 1984. A pesar de que el PNV consiguió un gran avance electoral, con un 42% de los votos emitidos en el conjunto del País Vasco, su número de escaños -32 sobre 75- no alcanzaba la mayoría absoluta. Gracias a la ausencia de los 11 diputados de HB, que seguía fiel a los dictados de ETA, Garaicoechea pudo ser investido por mayoría absoluta, pues la suma de escaños del PSOE (19 diputados), Coalición Popular AP-PDP-UL (7) y EE (6) igualaba a los nacionalistas.

bajo el árbol de Gernika,

ante vosotros, representantes del pueblo,

juro desempeñar fielmente mi cargo[413].

Al iniciar su segundo mandato en 1984, Garaicoechea no juró los fueros bajo el árbol de Guernica sino en el Parlamento vasco. Y es que la foralidad histórica y la perspectiva de la reintegración foral plena habían pasado para él y los suyos definitivamente al olvido[414]. Esta vez, no por la intransigencia del Estado "opresor", sino porque el nuevo lendakari consideraba que el "provincianismo" era incompatible con la construcción de la nación vasca"[415]. Y para ello necesitaba de las

413 Para marcar distancias con Garaicoechea, su sucesor José Antonio Ardanza (1985-1999), juró su cargo en Guernica, ejemplo seguido por los demás presidentes nacionalistas Juan José Ibarreche (1999-2009) e Iñigo Urkullu (a partir de 2013) pero no por el socialista Pachi Lopez (2009-2012). Garaicoechea introdujo una variante en el juramento de Aguirre al intercalar la frase "ante vosotros, representantes del pueblo". "El canto de los himnos, los timbales, *txistularis* y los gritos de la gente prestaron al momento una gran emoción, que se colmó al recibir el abrazo de mis familiares y el que tanto aprecié de la viuda de José Antonio Aguirre, allí presente, así como el de todos los personajes históricos del nacionalismo que me arroparon en aquellos momentos. La cordialidad, algo más que cortés, estuvo también presente en la felicitación de mis contendientes. Sólo la habitual presencia de algunos encartelados del entorno de HB a la entrada de la Casa de Juntas prestó algunas gotas de amargura a la jornada". (Carlos GARAIKOETXEA*: Euskadi la transición inacabada*, ob. cit. p. 116.)

414 Años después se producirá un acontecimiento kafkiano. Javier Arzallus, después de haber sido uno de los valedores principales del Estatuto que enterraba la foralidad, se envolvió en la bandera de un ficticio foralismo y se enfrentó a Carlos Garaicoechea acusándole de promover un proyecto de ley de Territorios Históricos de corte netamente centralista, con la finalidad de vaciar de competencias a las Diputaciones Forales. Garaicoechea presidía el Gobierno, pero Arzallus –que ni siquiera se había presentado a las elecciones vascas– gobernaba o pretendía hacerlo a través del partido, de cuyo Euskadi Buru Batzar era presidente. A pesar de que finalmente se llegó a un acuerdo de compromiso que permitió al "lehendakari" salvar la cara y culminar la aprobación de la controvertida Ley, la grieta de la desconfianza entre los dos dirigentes nacionalistas se fue ensanchando cada día más. La crisis interna del PNV se agravaría a raíz de la expulsión de la ejecutiva del PNV navarro, incluidos sus tres parlamentarios forales, por haberse negado en mayo de 1984 a facilitar con su abstención la subida al poder en Navarra de un gobierno de centro derecha, a tenor de un pacto secreto de apoyo recíproco en las instituciones forales y municipales vascas y navarras suscrito por Arzallus con Herrero de Miñón, este último en nombre de Alianza Popular. En diciembre de 1984 la Asamblea Nacional del PNV retiró su confianza a Garaicoechea que el 2 de marzo de 1985 dimitió como presidente sin llegar a completar su segundo mandato que se había iniciado en abril de 1984.

415 Así lo expresó en el preámbulo de la Ley 27/83, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (conocida como Ley de Territorios Históricos), del que extraemos los siguientes párrafos:

instituciones comunes y el formidable haz de competencias que le proporcionaba un Estatuto que, además, garantizaba la unidad territorial de al menos tres ("*irurak bat*") de los cuatro territorios "vascos" peninsulares. El "*laurak bat*" (los cuatro en uno) todavía no estaba maduro y mucho menos el "*zazpiak bat*" (los siete en uno) de Euskal Herria o Euzkadi Norte y Sur.

Después de la batalla

"Quien no diga 'sí' reniega del pueblo vasco". Esta frase característica del maniqueísmo nacionalista, que divide a los ciudadanos en buenos o malos en función de si aceptan o no sus postulados, es sin duda un exceso verbal del diputado Marcos Vizcaya, producido al cierre de la campaña del referéndum del Estatuto vasco[416].

Pero en el mundo de ETA no hubo excesos verbales sino palabras gruesas y amenazadoras que expresaban su rotunda oposición al Estatuto. Una de las principales causas del rechazo lo constituía, precisamente, el tema de Navarra.

Juan María Bandrés, líder de Euskadiko Ezkerra, gracias a su talante afable y tono moderado, había conseguido forjarse en Madrid una imagen de político afable y moderado a pesar de que su partido era el brazo político de ETA-político militar. Sin embargo, las cosas cambiaron al conocerse la noticia del secuestro de Javier Rupérez, protagonizado por un comando de dicha rama terrorista. El dirigente del partido, Juan José Zubimendi, no condenó esta acción criminal aunque

---

"Por una parte, el Estatuto de Autonomía ha dotado a Euskadi de un sistema institucional nuevo al establecer unos órganos de autogobierno comunes, entre los que destaca, particularmente, *el Parlamento, cuya supremacía política e institucional expresa la supremacía que en todo Estado de Derecho representa la Ley*, y políticamente, la voluntad del Pueblo Vasco.

"*Por otro lado organizar el presente garantizar la gobernabilidad de Euskadi en la actualidad, no es compatible con el mantenimiento del modelo organizativo existente hasta 1839, o el sistema excepcional que derivó del primer Concierto Económico de 1878.* El respeto a la Historia y el compromiso de asumirla deben enmarcarse y actualizarse en la propia historia. La revolución industrial el proceso de urbanización, la complejidad de la vida política, la necesidad de racionalizar los procesos económicos, entrañan cambios evidentes, dando lugar a una situación histórica nueva que, a su vez, debe conjugarse con los regímenes jurídicos privativos de los Territorios Históricos. Armonizar y equilibrar ambas exigencias es el objetivo de la presente Ley".

416 *ABC*, 23 de octubre de 1979. Visto el resultado del referéndum, el 47 por ciento de los electores "renegaron" del pueblo vasco.

manifestó que "no compartimos este tipo de acciones". Dijo a continuación que "el tiempo dirá si ha sido positivo"[417]. Bandrés rechazó toda vinculación con ETA p-m y alegó que se había limitado a defender ante los tribunales a alguno de sus miembros, pero su posición en el Congreso era muy incómoda. Sea lo que fuere, lo cierto es que no se atrevió a afrontar la mirada acusadora de sus compañeros y el día 27 de noviembre, dos días antes de la ratificación en el Congreso del Estatuto vasco, se retiró "temporalmente" del Congreso. Evitó así tener que escuchar personalmente estas palabras de Gabriel Cisneros en los pasillos del Congreso: "Señor Bandrés, le pido que suelten a Javier Rupérez. Y lo hago desde el convencimiento de que si usted no tiene el teléfono de quienes han secuestrado a mi compañero, seguro que tiene el número de los que lo saben"[418].

El 12 de diciembre de 1979, mientras el Senado ratificaba los Estatutos vasco y catalán, Javier Rupérez era puesto en libertad en la carretera de Madrid-Irún en las proximidades de Burgos[419]. En Navarra, en medios conservadores contrarios a

417 *El Alcázar*, 12 de noviembre de 1978.

418 José DIAZ HERRERA e Isabel DURAN: *Arzalluz. La dictadura del miedo*. Barcelona, 2001, p.179. ETA p-m intentó secuestrar a Gabriel Cisneros el 3 de julio de 1979. ·El diputado se zafó de sus secuestradores y huyó a la carrera pidiendo auxilio. Los terroristas intentaron entonces darle muerte y le hicieron varios disparos dejándolo malherido. Las secuelas físicas del atentado le duraron toda la vida. Arnaldo Otegui, el actual dirigente de la izquierda abertzale, sería juzgado por su participación en estos hechos delictivos, pero resultaría absuelto por falta de pruebas en 1984.

419 El 24 de marzo de 1980, en la Audiencia Nacional, Françoise Marhuenda, miembro de ETA-pm, declaró que sobre las 8,30 de la mañana del domingo 11 de noviembre de 1979 llevó en su coche a Luis María Alcorta Maguregui, Arnaldo Otegui Mondragón y José María Ostolaza Pagoaga a las proximidades del domicilio de Javier Ruperez. A las 9,10 de la mañana, cuando el diputado se dirigía a su automóvil, el grupo terrorista lo secuestró a punta de pistola. Los terroristas emitieron el 12 de noviembre un comunicado en el que consideraban imprescindible para el "desarrollo progresista del estatuto de autonomía (…) la amnistía para presos y exiliados, la integración institucional de Nafarroa en Euskadi y la sustitución de las actuales fuerzas represivas por una policía dependiente de las instituciones autonómicas vascas". Al día siguiente, ETA p-m concreta sus exigencias para liberar a Ruperez: "1. La inmediata puesta en libertad de los presos vascos aquejados de alguna enfermedad grave (cuyos nombres especificaba); 2. La creación inmediata por parte del Consejo General Vasco (CGV) de una comisión investigadora encargada de estudiar la violencia institucionalizada que padece nuestro pueblo y que debería estar integrada por todos los representantes de todas las fuerzas políticas, sindicales, instituciones culturales, etc., existentes en el país". (Javier RUPEREZ: *Secuestrado por ETA*, Madrid, 1991, p. 97-98 y 111-112.) El Gobierno no cedió al chantaje terrorista. Una comisión encabezada por el político democristiano Joaquín Ruiz Jiménez consiguió movilizar en contra de ETA a la opinión pública europea y a un buen número de mandatarios extranjeros. El papa Juan Pablo II pidió públicamente la liberación del secuestrado. Veinticuatro horas después de su liberación, Felipe González, presidente del Grupo Parlamentario Socialista formuló una pregunta al presidente Adolfo Suárez, a fin de que el Gobierno respondiera a la duda que había anidado en la ciudadanía acerca de si la liberación había tenido "un precio" para las

UCD se lanzó la especie de que el precio de la liberación de Rupérez había sido la entrega de Navarra en el Estatuto vasco, acusación carente de todo fundamento[420].

---

instituciones democráticas. Suárez recordó que al conocerse el secuestro, el Gobierno se había comprometido a hacer "lo que en justicia proceda y humanitariamente sea necesario". Pero añadió que no hubo "ni canje, ni negociación, ni pacto, ni concesiones. Hicimos lo que siempre haremos para tratar de garantizar el imperio de la ley y de la justicia en un Estado de derecho, en el que la independencia del poder judicial es una premisa inamovible que implica la aplicación de las previsiones legales al margen de cualesquiera y de toda presión". (*Diario de Sesiones*. *Congreso de los Diputados,* sesión plenaria núm. 53, de 13 de diciembre de 1979.)

420 "*Navarra ha muerto… viva Rupérez*". Este era el título de un artículo firmado en *El Pensamiento Navarro*, del día 13 de diciembre de 1979. En él se afirmaba sin rodeos ni tapujos que "el precio del rescate ha sido Navarra" y se concluía que "Navarra ha muerto… Vivan los Rupérez de turno que nos vayan llegando". Esta "literatura" del más genuino estilo libelesco revela las dificultades de UCD de Navarra que había de enfrentarse a la marea aberzale y al mismo tiempo evitar la desafección de su electorado hacia los dirigentes centristas por el acoso dialéctico de los sectores más conservadores y de la extrema derecha.

Sin embargo, el secuestro de Javier Rupérez puso de manifiesto que la integración de Navarra era una obsesión para los terroristas. En su estremecedor relato de su secuestro, que pone de manifiesto hasta qué punto el fanatismo político puede envilecer a quienes incurren en él, Ruperez refiere cómo fue interrogado y adoctrinado por el más culto de los terroristas (¿Arnaldo Otegui?): "…Nafarroa es vasca, hablan mucho de Nafarroa, pregunto tímidamente de qué se trata, me dicen que es Navarra "¡de donde es su amigo Del Burgo!, tampoco a éste le quieren…". (…) "… ¿mi posición sobre Navarra? 'bueno, yo no soy contrario a que Navarra forme parte del ente vasco, que lleguen a un acuerdo, es tanto la voluntad del pueblo navarro como la voluntad del pueblo vasco la que tiene que decidir en este tema', y si hay referéndum, ¿qué actitud adoptaría UCD?, 'no lo sé, habría que consultárselo previamente a Suárez', ¿y Del Burgo?, 'sería favorable a la no integración, claro'. (Javier RUPEREZ: ob. cit., p. 155 y 250).

Mario Onaindía, uno de los principales dirigentes de Euskadiko Ezkerra, cuando Paloma Rupérez, gracias a una gestión de la entonces directora de EGIN, la navarra Mirenchu Purroy, consigue entrevistarse con él para pedirle su mediación con el fin de conseguir la liberación de su hermano, el que fuera miembro activo de ETA en los últimos años del franquismo, sin conmoverse por la emotiva súplica de la hermana del secuestrado, le dirige estas palabras: "El futuro de Euskadi no puede entenderse sin la incorporación de Navarra. Navarra es, ha sido y seguirá siendo parte constitutiva de Euskadi y sólo las maquinaciones de la burguesía navarra en complicidad con las oligarquías dominantes del Estado pueden explicar la separación traumática de dos partes componentes de la misma entidad nacional. La paz, el progreso y la libertad de este país no serán nunca posibles sin la integración de Navarra en Euskadi, y el Gobierno central no puede tardar en reconocer ese dato fundamental que, junto con la profundización del Estatuto de Autonomía, es parte indispensable para la pacificación de este país…". Paloma Rupérez consiguió dominar la rabia que le invadía ante esta soflama y logró que Onaindía se comprometiera a hacer gestiones. Horas después le informaría que las cosas iban bien y "estaban encarriladas". (*Ibídem*, p. 181-182.) Los contactos con Onaindía tuvieron lugar en Vitoria los días 21 y 22 de noviembre de 1979, pero las expectativas generadas por el dirigente de EE no se cumplirían hasta diecinueve días después. Es justo destacar que Onaindía, condenado a

Por su parte, ETA-m intensificó su campaña terrorista, como ya expusimos anteriormente, mientras HB rechazaba con rotundidad un Estatuto, que entre otras cosas hacía imposible la incorporación de Navarra a Euzkadi. Itziar Aizpurua y su marido Jokin Gorostidi, ambos dirigentes de Herri Batasuna, desgranaron así los "cinco obstáculos" que en el Estatuto impedirían la integración navarra:

> Nafarroa no es reconocida como parte integrante de esa Comunidad Autónoma que, con la mayor desvergüenza, es denominada "Comunidad Autónoma Vasca" y que sin el menor pudor esos partidos que se autoproclaman abertzales y socialistas han permitido que se eliminara el término "derecho imprescriptible" que mencionaban en el primer proyecto. Y para colmo de los colmos nos repitieron hasta la saciedad que "si en Madrid nos rebajan una coma entonces pediremos la independencia". Amén.
>
> Desde luego, con el actual Estatuto de Madrid no va a ser tarea fácil para nuestros hermanos navarros el ingreso en la Comunidad Autónoma de Euskadi Sur. Nada más y nada menos que cinco obstáculos. En primer lugar tendría que aceptar mayoritariamente esta hipotética integración el Parlamento Foral de Navarra, organismo en el que son mayoría las fuerzas contrarias a la integración, como son UCD, UPN y PSOE, pues no hay que olvidar las palabras del actual presidente del Parlamento Foral y miembro del PSOE, señor Arbeloa. Aun partiendo de la base de que este organismo diera su aprobación mayoritariamente a la integración, tendría que superar el segundo obstáculo, que es la aprobación por mayoría del pueblo navarro a través de referéndum, Posteriormente, reunidos en sesión conjunta el Congreso y el Senado tendrían que elaborar un nuevo proyecto de Estatuto para las cuatro regiones históricas que conforman Euskadi Sur, ya que el Estatuto vascongado actual no serviría. El cuarto obstáculo sería que el Parlamento Foral de Navarra tendría que dar a su aprobación a ese nuevo proyecto de Estatuto. *Y en caso afirmativo finalmente, tendría que ser aprobado nuevamente a través de referéndum por el pueblo navarro, además de Guipúzcoa, Vizcaya y Alava*. Total, casi nada. Para Herri Batasuna, "*Nafarroa Euskadi da" eta "Euskadi Nafarroa da*". Y lo contrario es pura y simple claudicación. (…) Si desgraciadamente teníamos ya una frontera que nos divide a los vascos del Norte y del Sur, con este Estatuto de Madrid nos abren una nueva frontera entre las Vascongadas y Nafarroa[421].

muerte en el proceso de Burgos (1970), cuya pena fue conmutada por el general Franco, experimentó un profundo cambio político como lo demuestra el hecho de que en 1996 fuera elegido senador por Guipúzcoa en las filas del Partido Socialista de Euskadi. Falleció en 2003 siendo presidente del PSE de Alava.

421 *Egin*, 24 de octubre de 1979. Obsérvese como lo que para HB eran claudicaciones del PSOE y del PNV, para la derecha navarra eran claudicaciones de UCD.

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

Las primeras elecciones forales democráticas

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

Conviene aclarar que no todas las formaciones políticas presentaron candidaturas en las seis circunscripciones electorales (Ciudad de Pamplona, resto de Merindad de Pamplona, Merindad de Tudela, Merindad de Estella, Merindad de Olite y Merindad de Sangüesa). Lo hicieron UCD, PSOE, UPN, PC y el Partido Carlista. En la Merindad de Pamplona (sin la capital), además de los cinco partidos referidos, se presentaron ANIZ, PTE, Nacionalistas Vascos y Herri Batasuna; en la de Tudela, UNAI y ANAI (EMK-OIC); en la de Estella, UNAI y Agrupación Popular "Tierra Estella"; en la de Olite, UNAI y Agrupación Electoral Popular; y en la de Sangüesa, UNAI, la Agrupación Electoral "Orhy Mendi" e "Independientes Forales de Navarra"[422]. Al cierre del plazo de presentación de candidaturas, que finalizó el 16 de febrero de 1979, el número total de las presentadas en toda Navarra ascendía a 50, con un total de 700 candidatos[423]. Los 70 escaños en liza

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

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

se distribuían de la siguiente manera: 18 Pamplona Capital; 13 Pamplona resto Merindad; 11 Tudela; 10 Estella; 9 Olite; 9 Sangüesa.

UCD de Navarra utilizó en su propaganda el lema "*Apuesta por Navarra*", que reforzaba con la siguiente frase: "Porque ahora se trata de Navarra es más necesaria que nunca la fuerza de la mayoría". La opción del PSOE fue "*Para construir una nueva Navarra*". La de UPN "*Ahora se trata de Navarra*". Nacionalistas Vascos (PNV y Euskadiko Ezkerra), "*Tu ayuda es decisiva*". El Partido Carlista "*Valentía y honradez al servicio de Navarra*". Unión Navarra de Izquierdas (Partido de los Trabajadores, Organización de los Trabajadores y Unión Navarra de Izquierdas), "*Unión hace tu fuerza*". Los periódicos locales no publicaron propaganda electoral de HB. Como puede verse, los lemas electorales[424] no eran reveladores de su postura en relación con los grandes asuntos que estaban en el debate político: el contencioso Navarra-Euzkadi, el futuro institucional y el fortalecimiento del Fuero. Resulta imprescindible acudir a los programas electorales y a las respuestas que todas las formaciones políticas dieron a los medios de comunicación sobre ambas cuestiones. De todo ello se desprende que la práctica totalidad de los partidos defendían la definitiva institucionalización de los organismos forales de acuerdo con los principios de una democracia parlamentaria, es decir, con un Parlamento elegido por sufragio universal, dotado de plena potestad normativa, y una Diputación nombrada y fiscalizada por la Cámara foral.

UCD se apresuró a presentar su "programa foral", en el que expresaba con rotunda claridad su oposición a la integración en Euzkadi y su propósito de negociar con el Estado el amejoramiento del Fuero[425]. Por su parte, UPN, en su primer

Forales Navarros, UNAI y Agrupación Electoral Orhy Mendi. (*Diario de Navarra*, 17 de febrero de 1979.)

424 No han cambiado mucho desde entonces.

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

pronunciamiento electoral abogaba por un perfeccionamiento progresivo del régimen foral, mediante pacto con el Estado, aunque también expresó su rechazo al referéndum[426].

La sorpresa la dio PSOE[427], que prefirió eludir la cuestión anunciando que los socialistas en los próximos cuatro años no propondrían el referéndum previsto en la disposición transitoria cuarta, pues lo prioritario era fortalecer la autonomía foral de Navarra. La misma postura asumiría el Partido Carlista[428].

---

y fiscalización del Parlamento Foral". Asimismo, "UCD imprimirá la máxima celeridad a las conversaciones con el Gobierno para lograr la asunción de competencias que hoy ejerce el Estado en Navarra y que no son inherentes a la unidad constitucional". (*Diario de Navarra*, 14 de marzo de 1979.)

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

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

428 "En estos momentos el Partido Carlista se opondrá rotundamente a la celebración de un referéndum en Navarra para decidir su integración en Euskadi, porque creemos que va a ser dividir más a los navarros, sin poder analizar serenamente las ventajas e inconvenientes de esta integración. (…) Primero tenemos que construir Navarra a nuestra manera y como nosotros queramos, y una vez realizada esta construcción con la formación de los concejos, ayuntamientos y Parlamento Foral sabremos cuál va a ser la concreción de nuestra personalidad y nuestros fueros". (Declaraciones de Juan Pedro Arraiza, primer candidato del Partido Carlista a las elecciones al Parlamento Foral, en el acto de presentación de la candidatura. *El Pensamiento Navarro*, 16 de marzo de 1979.) Hay que resaltar que en el tradicional acto del Vía Crucis de Montejurra, celebrado el 8 de mayo de 1978, el presidente del partido, Carlos Hugo de Borbón-Parma, proclamó que "Navarra es Euskadi", con gran escándalo para la mayoría de los antiguos carlistas que ya habían comenzado a abandonar el carlismo cuando el heredero de Don Javier de Borbón, sobrino de Alfonso Carlos I, proclamó su identificación con el socialismo autogestionario inspirado en la Yugoslavia del dictador comunista Tito y se adhirió a la Junta Democrática impulsada por el comunista Santiago Carrillo para promover la ruptura democrática con el

Herri Batasuna expuso sin reserva alguna su convicción de que Navarra no sólo formaba parte inseparable de Euskal Herria, sino que ésta como comunidad política, bajo la denominación de Euskadi, era la heredera histórica del Reyno de Navarra, único estado vasco independiente y soberano anteriormente existente. En consecuencia, la coalición aberzale abogaba por la autonomía de Navarra frente al Estado, sin límites, por lo que toda institucionalización democrática había de partir de la derogación de las leyes de 1841 y 1839 y la devolución de la soberanía de Navarra, aplastada por las bayonetas del Ejército español, negadas por las citadas leyes y renegada por la Constitución española de 1978. Para lograr todo ello, resultaba imprescindible proceder a la reintegración foral plena y la total democratización de las instituciones forales en el marco de un "proceso constituyente abierto", acometido por el futuro Parlamento sin tener en cuenta los condicionantes impuestos en el Real Decreto de 26 de enero de 1979[429].

régimen franquista. En las elecciones del 3 de abril de 1979 el Partido Carlista conseguiría 1 escaño. Se da la circunstancia de que Federico Tajadura, que había desempeñado la secretaria general del partido hasta 1978, ingresó en el Partido Socialista y resultó elegido parlamentario foral por Pamplona Capital. Otros destacados carlistas habían engrosado anteriormente las filas de UCD (este fue el caso de José Gabriel Sarasa e Ignacio Asráin) y también personas de origen carlista acabarían integrándose tanto en UPN como en partidos aberzales.

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

Además, el R.D.:

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

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

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

Los Nacionalistas Vascos se mostraron claramente partidarios de la integración en Euzkadi, aunque en su propaganda electoral en *Diario de Navarra* no harían ninguna mención expresa a este asunto ni tampoco ninguna alusión a la reintegración foral[430].

El conglomerado de candidaturas constituidas en torno a Unión Navarra de Izquierdas expresó su decisión de votar "sí" en el Parlamento para permitir que se celebre el referéndum, dejando bien sentado que su postura era favorable a la integración en Euskadi[431].

---

escandalosa discriminación para Pamplona.

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

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

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

431 "La plena democratización de nuestras instituciones y la ampliación de nuestras com-

Las Agrupaciones Independientes de Merindad se situaban en la órbita de Herri Batasuna. Sin embargo, Jesús Bueno Asín número uno de la Agrupación Orhy Mendi (Merindad de Sangüesa), candidato independiente, se apartó de la declaración de HB, al defender la "reintegración foral plena" pero sin proponer la integración de Navarra en Euskadi[432].

Finalmente, Independientes Forales Navarros (Merindad de Sangüesa), candidatura promovida por el ex diputado foral Jesús Ezponda Garaicoechea, que encabezaba la lista no hizo ningún pronunciamiento sobre el referéndum pero sí por la "reintegración foral máxima"[433].

La UCD, que acababa de obtener en las elecciones generales un rotundo éxito electoral, confiaba conseguir la mayoría necesaria para controlar la Diputación Foral. De confirmarse los resultados obtenidos, podría obtener seis de los siete

---

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

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

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

diputados forales. El séptimo correspondería al PSOE en la Merindad de Tudela. Pero la irrupción de UPN hacía peligrar esa mayoría. El partido regionalista había logrado un éxito indiscutible en las elecciones generales, en las que Jesús Aizpún había sido elegido diputado, arrebatando un escaño al PSOE. También HB había demostrado su fuerza electoral, pues a punto estuvo de obtener el quinto diputado al Congreso.

En plena campaña electoral se produjeron dos acontecimientos muy negativos para UCD. Uno fue el aprovechamiento político por parte de UPN de la investidura de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno. Aizpún, en su condición de representante en el Congreso de UPN, fue llamado a consultas por el rey Juan Carlos en la ronda que llevó a cabo entre los líderes políticos antes de ejercer la facultad de presentar un candidato a la presidencia del Gobierno. Según informó el propio Aizpún, tuvo la oportunidad de exponer al monarca el pensamiento de UPN tanto sobre la situación de Navarra como sobre el terrorismo de ETA[434]. En la sesión de investidura, Aizpún pronunció un discurso centrado en la defensa de la identidad de Navarra, que tuvo gran eco en los medios de comunicación navarros[435]. Y no sólo eso, sino que dio su voto a Adolfo Suárez en la votación que le llevó por segunda vez a la presidencia del Gobierno, a pesar de que al abandonar la UCD le acusó de haber "vendido" a Navarra[436]. Todo lo anterior le permitió alardear de que UPN era el único partido "sólo navarro" capaz de ser un eficaz interlocutor con el partido gobernante.

El otro tropiezo de UCD de Navarra fueron las informaciones periodísticas que apuntaban a que Jaime Ignacio del Burgo podía no ser el candidato a presidir la Diputación Foral, a pesar de que esto se daba por sentado y así se desprendía de la propaganda electoral del partido centrista. El 24 de marzo de 1979, *Diario de Navarra* publicaba una crónica de su corresponsal en Madrid, en la que se hacía eco de los rumores recogidos en los pasillos del Congreso en el sentido de que Adolfo Suárez se inclinaba por Angel Lasunción, candidato número uno por la Merindad de Tudela, para la presidencia de la Diputación Foral. Asimismo, se

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

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

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

apuntaba "como solución de compromiso" a Juan Manuel Arza, ex diputado foral, que encabezaba la lista de UCD por la Merindad de Estella[437]. Ha de advertirse que por aquel entonces ya había dado comienzo a una lucha soterrada, más tarde abierta, entre "conservadores" y "progresistas" en el partido centrista.

UPN aprovechó la oportunidad para referirse a las disensiones internas en el seno de UCD y demostrar que los centristas navarros eran sucursalistas y estaban sujetos a la disciplina de su partido, por lo que resultaba improcedente que en las negociaciones que habrían de producirse tras la constitución del Parlamento Foral se sentaran a ambos lados de la mesa miembros del mismo partido, que en el caso de los navarros estarían sujetos a las directrices gubernamentales[438].

Para atajar los daños electorales que una disensión interna podía provocar, UCD de Navarra emitió un comunicado que se hizo público el 27 de marzo en el que se desmentía que Adolfo Suárez preconizara candidato alguno. El nombre del candidato a la presidencia se decidiría después de las elecciones, si había lugar a ello en función del resultado electoral[439]. Como prueba de la inexistencia de

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

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

439 El comunicado decía así: "1º. El Presidente de UCD, Adolfo Suárez, respeta absolu-

discrepancia alguna, el aludido Angel Lasunción y Javier Moscoso presentaron al día siguiente en Pamplona un libro de Jaime Ignacio del Burgo, que resumía su pensamiento y actuación en la legislatura constituyente[440]. Del Burgo aprovechó la oportunidad para resaltar la magna labor de la UCD de Navarra gracias a pertenecer al partido del Gobierno, saliendo así al paso de las acusaciones de "sucursalismo" por parte de UPN[441].

---

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

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

441 "No sé que hubiera sido de Navarra –dijo Del Burgo– si en lugar de los seis parlamentarios de UCD, dos del PSOE y uno del PNV, estos dos partidos, hubieran sacado cuatro y dos, respectivamente. En estos momentos, Navarra sería Euzkadi y el pueblo navarro tendría la impresión de no haber hecho lo que quería hacer, de no ser lo que quería ser. (…) Se nos tiene que reconocer, por ejemplo, el haber conseguido que la mayoría de los partidos políticos que no comulgan con nosotros, hablen de la Ley Paccionada. No está muy lejano el día en que el PSOE decía que estaba trasnochada y había que hacer un Estatuto de Autonomía. Sin embargo, hoy dice que hay que actualizar la Ley Paccionada. Por otra parte, es una satisfacción para UCD que militantes de partidos situados a nuestra derecha reconozcan que Navarra va a comenzar una nueva andadura foral. Todos hablan, en suma, de hacer un Fuero al servicio de todos los navarros, que es lo que hemos venido preconizando durante años. Y todo lo ha conseguido UCD por estar cerca de donde se toman las decisiones en Madrid. Hoy no estaríamos eligiendo un Parlamento Foral si no lo hubiera logrado UCD.

El resultado de las elecciones: 37/33

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

Unión de Centro Democrático

-Escaños: 20

-Votos: 68.040

-Porcentaje sobre votos emitidos: 26,40%

Partido Socialista Obrero Español (PSOE)

-Escaños: 15

-Votos: 48.289

-Porcentaje: 19%

Unión del Pueblo Navarro (UPN)

-Escaños: 13

-Votos: 40.764

Quienes decían que la Ley Paccionada era intangible, se aprestan ahora a comparecer ante un Parlamento Foral para pactar de nuevo con el Estado. Y las pruebas del comportamiento de algunos están ahí. Hubo quien llegó a firmar manifiestos con los que tras un mitin gritan Gora Euzkadi o Gora ETA, todo porque el Fuero 'estaba en peligro con la Constitución'…

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

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

-Porcentaje: 16,06%

Herri Batasuna (HB)
-Escaños: 9
-Votos: 28.244
-Porcentaje: 11,12%

Amaiur (Agrupación electoral de la Merindad de Sangüesa)
-Escaños: 7
-Votos: 17.282
-Porcentaje: 6,81%

Nacionalistas Vascos (PNV-Euskadiko Ezkerra)
-Escaños: 3
-Votos: 12.845
-Porcentaje: 5,06%

Partido Carlista (EKA)
-Escaños: 1
-Votos: 12.165
-Porcentaje: 4,79%

Unión Navarra de Izquierdas (UNAI)
-Escaños: 1
-Votos: 7.419
-Porcentaje: 2,92

Agrupación de Independientes Forales Navarros
-Escaños: 1
-Votos: 3.729
-Porcentaje: 1,47%

El censo electoral lo componían 365.080 electores. Los votos emitidos fueron 258.319; en blanco 1.043; nulos 3.399; válidos 253.877[442].

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

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

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

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

Merindad de Estella: Juan Manuel Arza (UCD).

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

Merindad de Sangüesa: Jesús Bueno Asín (Orhy Mendi)[443].

Constitución de la Diputación Foral y del Parlamento Foral

El 19 de abril de 1979 tuvo lugar la sesión constitutiva de la Diputación Foral, que eligió presidente a Jaime Ignacio del Burgo[444]. En un breve discurso pronunciado al tomar posesión de su cargo, Del Burgo manifestó entre otras cosas:

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

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

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

> A esta Diputación Foral le va a corresponder la responsabilidad histórica de poner en marcha las nuevas instituciones forales democráticas. Formamos parte de una institución venerable que, a lo largo de la historia de nuestro antiguo Reino, se ha caracterizado por haber sabido mantener enhiesta, aun en circunstancias difíciles, la bandera de las libertades forales.
>
> Tarea fundamental será la de negociar con el Estado la propuesta que elabore la Diputación y apruebe el Parlamento Foral sobre ordenación definitiva de los organismos forales.
>
> Tenemos ante nosotros otras importantes negociaciones con el Estado para lograr un amejoramiento sustancial de nuestros Fueros mediante la recuperación de competencias ejercidas hoy por la Administración del Estado[445].

La Diputación Foral se convirtió así en un singular gobierno de concentración forzosa, que no fue obstáculo para que desarrollase una extraordinaria labor de modernización e impulso de la Administración navarra[446].

El Parlamento Foral se constituyó el 23 de abril de 1979. Un pacto entre UCD y el PSOE permitió la elección como presidente del socialista Víctor Manuel Arbeloa. La aritmética parlamentaria demostraba que UCD no podía, ni siquiera con el apoyo de UPN, elevar a su candidato a la presidencia de la Cámara por lo que el presidente Del Burgo convenció a su partido, no sin reticencias de algunos, de que la mejor opción era apoyar al candidato socialista para empujar al PSOE al abandono definitivo de la idea de la integración en Euzkadi[447].

---

445 Archivo del autor.

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

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

La votación del resto de los miembros de la Mesa llevó a la vicepresidencia primera a José Antonio Urbiola de HB, mientras la vicepresidencia segunda fue para Rafael Gurrea de UCD. Como secretarios fueron nombrados Jesús Unciti de la Agrupación Orhy Mendi, Juan María Elía de UCD, Jesús Casajús de UNAI y Balbino Bados de UPN[448].

El 6 de junio de 1979 tuvo lugar el debate de una "Declaración de principios sobre las tareas del Parlamento". En él todos los grupos parlamentarios expusieron su postura sobre las principales cuestiones que debían abordarse en la legislatura. Reseñamos lo más destacado en relación con la definitiva democratización de las instituciones forales, la reintegración foral y las relaciones con el País Vasco[449].

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

El secretario general del PSOE, **Gabriel Urralburu**, expuso a continuación los principales objetivos de su partido "en esta nueva y apasionante etapa de la vida política de Navarra". Defendió un nuevo pacto con el Estado que "nos permita poseer un régimen foral adecuado a las necesidades de la Navarra de nuestro tiempo". A tal efecto, el Parlamento Foral sería una auténtica Cámara legislativa dotada de "plena capacidad para elaborar las leyes, normas y disposiciones generales que regulen todas las materias que sean competencia de Navarra". La Diputación Foral debería constituir "el auténtico Gobierno de Navarra, dirigido por un Presidente elegido por el Parlamento Foral", cuyos miembros serían elegidos por aquél. Sobre las relaciones con el País Vasco, afirmó que "estamos plenamente convencidos de que hay más cosas que nos unen que las que nos separan del resto del País Vasco", tales como "la lengua vasca". Y además de la historia –respetable, pero historia–, "tenemos un futuro que nos puede y nos debe unir para todo aquello que en común podamos resolver con mayor beneficio para todos". Ahora

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

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

bien, "cualquier fórmula de institucionalizar las relaciones de Navarra con las provincias vascongadas pasa por el respeto escrupuloso al régimen foral de Navarra y no por la pérdida o renuncia de poder autonómico que Navarra tenga o pueda obtener en el futuro". Bien entendido que "no sería beneficioso, ni para Navarra ni para nadie, que antes de levantar nuestro propio edificio jurídico y político, se acometiese la tarea de delinear las relaciones, en este caso, con las provincias vascongadas. Ahora tenemos que constituir unidos la nueva Navarra, foral y democrática. Terminado este periodo constituyente, los socialistas estamos abiertos a las soluciones que entre todos podamos elaborar". En cualquier caso, "queremos manifestar que cualquier solución sólo será válida si el pueblo navarro libremente la adopta".

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

Por HB subió a la tribuna de oradores **Iñaki Aldecoa**. Comenzó por cuestionar la "legitimidad de este Parlamento", reiterando los argumentos expuestos durante la campaña electoral y que constituían "más o menos" el programa de la alternativa KAS (1976), asumido por HB. El Real Decreto de 26 de enero de 1979 era fruto de la legalidad del régimen anterior, "elaborado por Martín Villa, ese conspicuo franquista que era Jefe Nacional del SEU cuando muchos de nosotros luchábamos contra él en la clandestinidad". Pero sobre todo, el Parlamento "se inscribe en el marco de la Constitución de 1978. Constitución que atenta en varios puntos clave a la situación establecida por la Ley No Paccionada de 1841, que al fin y al cabo reconocía a Navarra unos restos de soberanía foral en materias tan importantes como Hacienda, Orden Público, Servicio Militar, Educación, etc., etc., sobre los que la Diputación tenía competencia directa sin tener que mendigar, es decir, lo que hoy se llama negociar, su delegación o transferencia desde el Estado, como se dice y se pretende de acuerdo con esa Constitución de 1978". La manera de legitimar al Parlamento era "sustituir esa falta de legitimidad de origen por la legitimidad de función. Por eso estamos nosotros aquí, porque creemos que a pesar del origen no democrático, no popular, no foral y no navarro de este Parlamento, todavía es posible, si queremos, el hacerlo democrático, popular, foral y navarro. Y decimos serena y claramente que, si llegado un momento, esa oportunidad preciosa que tenemos hoy de hacerla llegara a perderse y se convierte esta Cámara en una comparsa del Poder central, no perderemos ni un minuto más en ella". Para ello, el Parlamento debía comenzar afirmando que "nosotros no reconocemos otra soberanía que la del pueblo navarro, ni otra ley que nuestro Fueros". Habría que "exigir, como lo exigimos ahora nosotros (…) la Reintegración Foral Plena, la

devolución del status soberano de Navarra anterior al 25 de octubre de 1839". Debemos hacer saber hoy al "aspirante don Juan Carlos de Borbón y Borbón, que para ser rey de Navarra deberá antes jurar nuestros fueros y que para jurarlos tiene antes que devolvérnoslos". Sostuvo que había que proceder "a la actualización de nuestros Fueros en forma de una Constitución foral, democrática y popular para Navarra, donde se recojan tanto la composición, funciones y administración de las Instituciones forales y municipales navarras como las relaciones navarras con el Estado".

Sobre la cuestión de Euzkadi, Aldecoa proclamó que "la territorialidad histórica de Navarra es intangible y que a Navarra le asiste el derecho a recuperar sus territorios históricos separados de la Baja Navarra, Guipúzcoa, Alava, Vizcaya, Labour, Soule, etc."[450]. Este pronunciamiento era una forma de soslayar la aplicación de la disposición transitoria cuarta de la Constitución.

Defendió la aplicación del "pase foral" a la Constitución de 1978, "al menos en todos aquellos puntos en los cuales dicha Constitución conculque o vulnere los restos de soberanía foral reconocidos por la No Paccionada de 1841".

Tras estas palabras, los parlamentarios de HB abandonaron el salón de plenos mientras el Parlamento Foral no condenara "el asesinato de la joven guipuzcoana Gladys del Estal", fallecida a consecuencia de disparos de la Guardia Civil en el curso de una manifestación antimilitarista contra el Polígono de Tiro del Ejército del Aire en las Bardenas[451].

Por el grupo parlamentario Amaiur intervino seguidamente el diputado foral **Jesús Bueno**. Afirmó que "el proceso constituyente ha empezado ya, y empezó con las propias elecciones". Abogó por la reintegración foral plena porque "queremos que se reconozca de una vez por todas la personalidad del viejo Reyno de Navarra; de Navarra, no hablamos de la provincia de Navarra", al que "un día nos quitaron los Fueros, una soberanía, y simplemente pedimos que se reconozca esos Fueros y esa soberanía". Manifestó que "la solución de este problema político

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

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

de Navarra no se encuentra en el marco de la actual Constitución española". A la vista de la historia de las Constituciones españolas, "que se nos han ido imponiendo, alguna de ellas incluso mediante la fuerza de las armas, si se llega a afirmar lo contrario, y cuando lo oímos afirmar, nos da la sensación de que se está haciendo una especie de terrorismo". Reconoció que había en el Parlamento grupos políticos "que no coinciden con este objetivo", pero "sí que podemos decir con sinceridad que hemos venido a construir y sabemos que juntos podemos caminar en muchas cuestiones".

En cuanto al Amejoramiento del Fuero, entendido "como recuperación de competencias, sí que estamos de acuerdo y somos conscientes de que ahí sí vamos a caminar juntos y estamos decididos a colaborar", aunque no para un "simple Amejoramiento del Fuero o un simple darle barniz a esa Ley Paccionada, o mal dicho Ley Paccionada de 1841"[452].

Advirtió que eran contrarios a que el Amejoramiento "se haga mediante viajes del presidente de la Diputación Foral de Navarra. Lo advertimos para que no suceda, no es que sea esto una acusación, pero pensamos que esto debe definirse en este Parlamento, cómo ir a un proceso constituyente".

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

Se refirió al "problema político fundamental de Navarra", Aludió a los debates en el Consejo Foral de 15 de febrero de 1978 sobre el informe de los asesores de la Diputación Foral en torno al alcance de una "reintegración foral plena" (que condujo al rechazo de la propuesta formulada al Consejo) y los debates posteriores sobre el derecho al autogobierno y el tratamiento de los derechos históricos

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

forales en la Constitución. Recordó cómo un sector de la opinión consideraba intangibles las leyes de 1839 y 1841, mientras otro sector rechazaba la ley de 1839 que condujo a la conversión de Navarra de reino a provincia. Rechazó que la ley de 1841 fuera calificada "eufemísticamente" como pacto, apoyándose en la opinión expresada por Cánovas en el debate que mantuvo con el diputado Morales al que nos referimos anteriormente. Afirmó que la reclamación foral del derecho histórico había sido el fundamento de las reivindicaciones nacionalistas, a las que se añadiría "la proclamación de la existencia de un Pueblo, de una Nación Vasca, cuya conciencia política emerge, precisamente, en el momento en que empiezan a hacer crisis las instituciones propias y el tipo de sociedad que hasta entonces habían servido para preservar la identidad esencial de tal Pueblo, en cada uno de los Territorios Históricos Vascos". Señaló que "de la misma forma que los alemanes o los italianos consumaron su encuentro político en el siglo pasado, o tantos otros pueblos proclamaron su identidad nacional en igual época de la historia, nosotros, vascos navarros que hemos recorrido la historia durante algunos siglos por caminos paralelos, con nuestros hermanos, guipuzcoanos, vizcaínos, alaveses, etc, podemos plantearnos un proyecto político común al reflexionar sobre nuestra identidad esencial y sobre los intereses colectivos que en unión, al fin y al cabo, puede defender"[453].

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

Rechazó el enfrentamiento "que a veces alcanza proporciones dramáticas, en torno a la conveniencia de hacer este planteamiento en solitario, o unidos con los restantes territorios vascos que también fueron objeto de expolio foral. Se ha

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

presentado como irreconciliable la aspiración de mantener nuestra personalidad y autonomía foral, con todo proyecto político solidario con los restantes territorios vascos, mientras nosotros consideramos que esta última puede ser la mejor fórmula, no sólo para dar respuesta a ese sentimiento nacional antes descrito, sino también para la mejor defensa de los intereses específicos de todos los navarros. Y todo ello sin renunciar a nuestros derechos históricos forales, antes al contrario, fundamentando tal proyecto en ellos".

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

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

Se lamentó de que no hubiera sido aprobada esta fórmula en la Constitución e hizo una sorprendente afirmación sobre la transitoria cuarta: "…para dirimir tal confrontación [entre los partidarios y contrarios a las tesis nacionalistas] establecen un procedimiento, consistente en la decisión de este órgano y el referéndum posterior, medida ésta que a pesar de haber sido aceptada para dar una salida concreta al problema, yo considero dudosamente foral, al imponer constitucionalmente una actuación preceptiva a los Organos Forales".

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

> 1º. Conciencia de nuestra personalidad navarra y voluntad de recuperación de nuestros derechos históricos forales.
>
> 2º. Sentimiento de pertenencia a la comunidad vasca, a ese Pueblo que podría haberse llamado Navarra, Vasconia, Euskalherria o Euskadi, como ha quedado finalmente acuñado políticamente; convicción de que nuestra iden-

> tidad esencial y los intereses del hombre navarro estarán defendidos en un ámbito político común, y voluntad de lograr esa organización política común, sobre bases absolutamente respetuosas con la personalidad de Navarra y de cada territorio histórico.
>
> 3º. Plena disposición e invitación a todas las fuerzas políticas, especialmente a las aquí presentes, a un esfuerzo imaginativo, generoso para lograr una solución de concordia, una tercera vía (…) entre las dos posturas antagónicas, como podría ser una fórmula confederativa, que permitiera a este Parlamento ofrecer a los navarros una solución racional, en vez de arrojarles armas para la confrontación.

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

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

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

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

El debate sirvió para verificar que en el Parlamento Foral había una mayoría dispuesta a llegar a un pacto con el Estado con el fin de conseguir la plena democratización de las instituciones forales, en línea con los criterios defendidos por la mayoría de los partidos políticos y que no habían sido aceptados por la Diputación Foral, y conseguir la reintegración foral por la vía del amejoramiento del Fuero partiendo del régimen jurídico vigente (leyes de 1839 y 1841). Quedó claro que el entendimiento era posible entre UCD, PSOE, UPN, el Partido Carlista y el independiente Ezponda, aunque se sospechaba que este último se sumaría a las tesis nacionalistas[454]. En total eran 49 o 50 parlamentarios. La postura de los otros 20 tampoco era monolítica. Mientras HB pretendía provocar de facto la ruptura con la legalidad y la foralidad "no" paccionada, soñando con el reconocimiento de Euskalerría como sujeto político soberano, el PNV estaba dispuesto a apoyar la reintegración foral pero en el marco de una asociación confederativa de la "provincia" (así se habían llamado a Navarra en la campaña electoral) con el "resto" del País Vasco y vinculada a su vez a la de los territorios históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. Asimismo, en el grupo de Amaiur el diputado Bueno Asín ofrecía su apoyo para lograr el amejoramiento competencial. En total sumaban veinte parlamentarios.

Hacia el Amejoramiento: los primeros pasos

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

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

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

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

En cambio, el propio Real Decreto Paccionado dejaba abierta la puerta al amejoramiento de nuevas competencias que podría asumir la Diputación Foral y así lo había expresado en su exposición de motivos[455]. Bien entendido, que cualquier acuerdo con el Estado tampoco podría formalizarse si no contaba con la aprobación del Parlamento Foral a tenor de lo dispuesto en el artículo 3, núm. 2, apartado 2.1[456].

El presidente de la Diputación Foral no quiso perder el tiempo y decidió sondear al Gobierno sobre la posibilidad de negociar el Amejoramiento del Fuero en el ámbito competencial. De modo que dos días después del debate parlamentario,

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

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

el 8 de junio de 1979, propuso a la Corporación y ésta, por unanimidad[457], adoptó el siguiente acuerdo:

> Considerando que constituye objetivo prioritario para esta Diputación Foral el amejoramiento del Fuero, a fin de permitir la recuperación para Navarra del ejercicio de funciones y competencias detentadas hoy por la Administración del Estado y que, sin perjuicio del respeto a la unidad constitucional, ha de integrarse en el régimen foral de nuestro histórico Reino.
>
> SE ACUERDA:
>
> 1º. Solicitar del Gobierno a través de su Presidente, la apertura de conversaciones oficiales entre el Estado y la Diputación en orden al amejoramiento del Fuero del histórico Reino de Navarra.
>
> 2º. Facultar al Presidente de la Diputación, Excmo, Sr. D. Jaime Ignacio del Burgo para llevar a cabo las actuaciones necesarias en orden al cumplimiento de este Acuerdo[458].

El 11 de junio de 1979, Del Burgo se entrevistó en la Moncloa con el presidente Suárez. El presidente foral declaró después que el objeto principal del encuentro había sido solicitar la apertura de conversaciones con el Gobierno "para el amejoramiento del Fuero, a fin de integrar en el régimen foral navarro funciones y competencias que hoy ejerce el Estado en Navarra y que deben pasar a las instituciones forales". Manifestó que había encontrado una plena receptividad por parte del Gobierno a los planteamientos de la Diputación y que confiaba que en breve se nombrara por Real Decreto una Comisión interministerial para llevar a cabo, con la Diputación las conversaciones en orden a la integración de competencias[459].

---

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

458 *Actas de la Diputación Fora*l, sesión de 8 de junio de 1979.

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

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

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

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

> Moción A. Que la DFN no tome acuerdos en firme que afecten a la iniciativa constituyente sin contar previamente con este PFN.
>
> Moción B: Que antes de iniciar ningún contacto con el Gobierno español la DFN reciba del PFN un mandato concreto y limitado sobre el alcance de las conversaciones oficiales en esta primera fase.
>
> Moción C: Que la DFN se someta periódicamente a este PFN el estado de sus negociaciones con el Estado.
>
> Moción D: Que en ningún caso el nivel de las negociaciones puede iniciarse por debajo de las competencias que para Navarra fija la Ley de 1841.
>
> Moción E: Que en cualquier caso ningún tipo de acuerdo o negociación puede suponer la renuncia al principio de la Reintegración Foral Plena. Principio mantenido por todos los organismos forales navarros desde 1839.

y en los asuntos relativos al gobierno y administración de Navarra.

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

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

El 15 de septiembre de 1979 se reunió la Comisión de Régimen Foral para debatir las mociones presentadas, que con algunas enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios, fueron aprobadas[460]. Al mismo tiempo se acordó la creación de una Ponencia "para estudiar el procedimiento a seguir en relación con la Reintegración Foral"[461].

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

> Recabar de la Diputación Foral la presentación, antes del 31 de enero de 1980, de la propuesta que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, debe someter a la aprobación de este Parlamento Foral sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las Instituciones Forales[462].

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

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

462 El punto segundo del acuerdo aprobado instaba a la Diputación para que "estudie la conveniencia de constituir a nivel de cada una de las Merindades, un órgano que podía de-

Votaron a favor 50 parlamentarios forales (UCD, PSOE, UPN, PNV y Partido Carlista (EKA); en contra 15 (HB y otros grupos abertzales) y hubo una abstención[463].

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

Dos aliados inesperados del "navarrismo"

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

El 15 de noviembre de 1979, **Josep Tarradellas**, presidente de la Generalidad de Cataluña hizo una visita oficial a Navarra, invitado por el presidente de la Diputación, Jaime Ignacio del Burgo, y el del Parlamento Foral, Víctor Manuel Arbeloa. La presencia del presidente catalán provocó la repulsa de Herri Batasuna, que le declaró persona "non grata", por considerar que se ha prestado "a una jugarreta política de los navarristas". Para HB "un hombre como Tarradellas, que después de un largo destierro y de servir de instrumento al reformismo de Suárez, no ha dicho del pueblo vasco más que inexactitudes y calumnias, no debe venir al solar vasco, que es Navarra, como un instrumento del centralismo madrileño que quiere aislar a Navarra. Con esta visita, nos da la razón de que, con el Estatuto de la Moncloa, Navarra y Vascongadas quedan divididas y que esta visita significa la

nominarse Junta de Merindad, para la coordinación y tratamiento de asuntos que afecten directamente a su zona o comarcas de la misma, y, en su caso, organización, funciones y composición de la Junta". Y en el punto tercero se acordaba "igualmente la conveniencia de constituir órganos administrativos que podían ser similares a los propios de los Concejos, en los barrios o entidades diferenciadas de población de Pamplona y otras ciudades de Pamplona para resolver todos los asuntos que les afecten en exclusiva, concretando, en su caso, sus competencias, recursos económicos y composición". Ambos acuerdos no se llevarían a la práctica ni el Parlamento exigió su cumplimiento a la Diputación.

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

fórmula de querer resaltar diplomáticamente esta división"[464].

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

> Nuestro partido –decían los burukides nacionalistas– "saluda al pueblo catalán, con quien le unen tantos años de lucha por la recuperación de su autogobierno, y, lamenta que la visita del presidente de la Generalidad a las instituciones navarras tenga lugar en unos momentos en los que puede interpretarse como un refrendo a la actuación de las fuerzas políticas, que, no representando más que a una parte del sentir de Navarra, ponen en entredicho su identidad vasca, dificultando su unión con las provincias hermanas y, con manipulaciones oportunistas, intentan acrecentar su prestigio, confundiendo a la opinión pública"[465].

El presidente de la Generalidad catalana declaró que "el PNV no quiere desprenderse de su rama extremista-nacionalista, y éste es el drama que impide llegar al camino que puede llevar a la solución de los problemas. Los catalanes somos gente que hacemos una política efectiva, y no ciencia-ficción, y no nos podemos sentir solidarios con el caso vasco, porque nosotros somos gente de paz"[466].

Pero sería en una rueda de prensa celebrada el 16 de noviembre en el monasterio de Leyre, cuando Tarradellas sorprendería con una afirmación contundente. A la pregunta de un periodista catalán acerca de si su visita podría interpretarse como un apoyo al navarrismo, el "president" respondió: "*Soy navarrista porque amo la libertad de los pueblos*"[467].

La otra personalidad que expresó su rotundo apoyo a la causa de Navarra fue

---

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

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

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

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

el gran historiador y presidente de la República española en el exilio entre 1962 a 1971, **Claudio Sánchez Albornoz**[468], que el 9 de noviembre de 1979 dirigió el siguiente mensaje a los navarros:

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

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

> Quiero contribuir a salvar a Navarra –tierra de algunos de mis abuelos- de las garras de un pueblo imperialista.
>
> No cejen. Un abrazo a todos los navarros.
>
> Claudio Sánchez Albornoz. 9 noviembre 1979[469].

Fracaso del intento de abrir la transitoria cuarta

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

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

> En primer lugar en Navarra, el viejo Reino se encuentra emplazado a expresar libremente si desea o no formar parte, con el resto de los territorios vascos, de la comunidad política denominada Euskadi; pues bien, en el supuesto de que la pura metodología para el ejercicio de la decisión que proporciona el Estatuto de Gernika no se utilice, funcionará con toda premeditación la vía del "amejoramiento del fuero" que el entrañable matrimonio de los señores Del Burgo-Arbeloa dirigirá y propiciará a su libre albedrío. De tal modo la Navarra foral, sin llegar a cotas de una correcta gestión

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

> autonómica (no en balde el Consejo de Europa exige para la configuración válida de una nueva región un mínimo de millón y medio de habitantes, cifra que la Constitución republicana italiana rebaja a un millón), mediante el convenio económico y prevaliéndose de los cuadros que le proporcione la Universidad del Opus Dei, puede seguir su camino en la misma dirección extensiva actual. Cabe preguntarse cuál puede ser la decisión del pueblo navarro si en vez de tener delante una comunidad autónoma vasca en marcha, desarrollada económicamente y con las necesidades derivadas de su industrialización, contempla unas Vascongadas crispadas, sin mota de autonomía y en acelerada depauperación económica… El pronóstico de una Navarra que acreciente su actual desigualdad económico-administrativa respecto del resto de Euskal Herria, inclinará correlativamente al amplio margen de navarros indecisos a una oposición, de naturaleza definitiva, a la marcha conjunta con Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. Insisto: si partimos de la desigualdad presente, el aumento de dicha desigualdad decidirá, por los siglos, el peso de la balanza[470].

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

> Sobre esto me remito a nuestro programa electoral del 3 de abril. En él se dice que el objetivo socialista es 'unir a la mayoría de los navarros y no dividirlos'. Por eso creemos que en esta legislatura del Parlamento Foral no debe plantearse la cuestión de la incorporación a la comunidad autónoma vasca. Navarra debe construirse a sí misma con libertad, sosiego y paz. Mientras Navarra no se construya como comunidad moderna y democrática, sería un grave error plantear un referéndum cuyo único fruto, cualesquiera que fueran sus resultados, sería la desintegración de Navarra. Y una Navarra dividida y desgarrada internamente no tiene futuro ni dentro, ni fuera de la comunidad autónoma vasca. No queremos integrar a Navarra en otros regímenes autonómicos, sino integrar a Navarra en una nueva Navarra unida, libre, justa y abierta a todos[471].

La cuestión navarra dividía a los socialistas vascos y navarros. Al final, en

470 *EGIN*, 27 de septiembre de 1979.

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

el Congreso del partido se llegó a una fórmula de compromiso, que en realidad constituyó un triunfo para el socialismo navarro. Su secretario general, Gabriel Urralburu, además de aclarar que mantenía una coincidencia absoluta con Víctor Manuel Arbeloa, explicó que los delegados de Guipúzcoa, Vizcaya y Alava tenían el mandato de sus respectivas agrupaciones de aceptar la propuesta de la delegación navarra, que resultó aprobada. La resolución, según Urralburu, contenía tres afirmaciones fundamentales:

> 1º. Reafirma el derecho de Navarra a ampliar su autonomía foral y a reordenar democráticamente sus instituciones.
>
> 2º. Mantiene el principio de la necesidad de un entendimiento y una vinculación institucional de Navarra con la comunidad autónoma vasca, que se concretaría en la actual etapa, en la realización de convenios al amparo del artículo 22,2 del Estatuto de Guernica.
>
> 3º. En todo caso la resolución reafirma la actitud socialista de estar abiertos a la negociación con las fuerzas más representativas que existen en Navarra para evitar el enfrentamiento y la división irreconciliable en el pueblo navarro.

Asimismo, declaró que el Congreso había introducido una modificación en los estatutos del PSE de forma que mientras persistiera la actual situación jurídico-política de Navarra, "la organización de los socialistas en Navarra se denominara 'Agrupación Socialista de Navarra-PSOE', manteniendo la unidad orgánica con el PSE y contando, por lo tanto, con la autonomía para hacer la política específica de Navarra"[472].

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

> ¿A quién beneficia la separación? Conocemos quiénes son los líderes del antivasquismo en Navarra, la derecha caciquil, la derecha fascista de hace apenas unos años. Sin embargo, Navarra es tan vasca como cualquiera de las otras provincias. Navarra forma con las otras provincias vascas un mismo marco económico, social y político. Los que se niegan a verlo así son los que han poseído este viejo reino como coto particular de su dominio político, de sus sucios negocios, de sus extorsiones al campesinado navarro. Los caciques de UCD y UPN[473].

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

473 "Carta de Euskadiko Ezkerra al PSOE", *Deia*, 8 de noviembre de 1978. Este discurso

Los socialistas navarros contraatacaron. El amejoramiento era un instrumento apto para el desarrollo de políticas socialistas[474]. Federico Tajadura, parlamentario foral socialista –que había pertenecido al Partido Carlista de Euskadi (EKA)– se encargó de definir el nuevo socialismo fuerista en un artículo titulado "Fueros e ideologías":

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

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

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

> cerrarnos en provincialismos o localismos caciquiles y nos impida abrirnos a comunidades más amplias.
>
> Para la concepción del fuero como forma original y peculiar de libertad habrá el decidido apoyo de los socialistas. Pero para esas otras concepciones del fuero que hemos reseñado, y que existen, que nadie cuente con los socialistas. A no ser para la más frontal –civilizada y democrática– oposición.
>
> El pasado 5 de noviembre la mayoría de las fuerzas políticas navarras con representación en el Parlamento dijeron sí al fuero. Algo de lo que todos los navarros debemos congratularnos muy sinceramente. El tiempo se encargará de ir decantando lo que la palabra encierra para las diferentes fuerzas políticas. Que el saldo final del proceso sea una sociedad navarra más solidaria y más progresista es un reto al que debemos hacer frente todos los navarros. Superando amenazas fascistas de uno y otro signo. Dejando de lado infantilismos y demagogias. Más allá de toda clase de temor, de miedo o de amenaza[475].

El punto final a la posibilidad de convocar el referéndum previsto en la disposición transitoria cuarta de la Constitución lo pondría la Comisión de Régimen Foral del Parlamento navarro el 17 de diciembre de 1979. En dicha sesión se debatió una moción presentada el 11 de octubre anterior por los parlamentarios forales de Euskadiko Ezquerra, Jesús Casajús y Mikel Sorauren[476]. En defensa de la moción

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

476 La moción, en su parte dispositiva, decía así:

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

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

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

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

C) Proyecto de actualización de competencias provinciales.

D) Un texto adaptado de Estatuto Vasco de Autonomía, en cuya elaboración se deberá tener en cuenta los proyectos de los puntos B) y C)".

intervino Casajús. Ahora que todas las fuerzas de izquierda, vino a decir, tenemos mayoría en el Parlamento Foral "votemos favorablemente la moción y abramos las puertas para que el pueblo navarro, donde reside la auténtica soberanía, se pronuncie sobre tal cuestión". Lograr la unidad era imprescindible y la incorporación a Euzkadi supondría "robustecer y ampliar esa unidad obrera". La derecha engaña al pueblo cuando contrapone la democratización y autonomía de Navarra a la incorporación a Euzkadi, cuando ambas cuestiones están "íntimamente unidas"[477].

Los turnos a favor de la moción fueron consumidos por los representantes de HB (José Antonio Urbiola[478]), Amaiur (Mikel Pedroarena[479]) y PNV (Manuel de Irujo[480]). Los nacionalistas apoyaban la moción pero lo hicieron con la boca pequeña, pues poco antes Garaicoechea había expresado que el referéndum es "como arrojar Navarra a las armas"[481]. Intervinieron a continuación los portavo-

(Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *La transición política en Navarra 1979-1982*, ob. cit., volumen I, p. 364-365.)

477 Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *Ibídem*, I, p. 366-367.

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

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

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

481 En declaraciones a la revista *Interviú*, a la pregunta de si habría que esperar a que

ces de UCD (Joaquín Sagredo[482]), UPN (Javier Gómara[483]), PC-EKA (Mariano Zufía[484]). Por último lo hizo el portavoz socialista, Gabriel Urralburu, cuyo voto

---

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

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

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

484 El representante del Partido Carlista de Euskadi (EKA), Mariano Zufía, expuso la postura de su partido "decididamente contraria a la toma en consideración de la moción". Consideró que ésta era ineficaz, al posponer la celebración del referéndum al momento

podía inclinar el platillo de la balanza hacia uno u otro lado.

El secretario general del PSOE navarro recordó a los autores de la moción que Navarra estaba en un proceso constituyente sobre su autonomía e institucionalización democrática pendiente de negociación con el Estado. Dijo que la celebración del referéndum "quebraría absolutamente la legítima aspiración de la gran mayoría de la población navarra, consistente en obtener del Estado el máximo techo de autonomía y en disfrutar de unas instituciones democráticas, modernas y eficaces al servicio de todos los navarros. Asimismo, el referéndum supondría retrasar "la puesta en vigor del instrumento [el Estatuto vasco] en el que la gran mayoría de los ciudadanos hemos cifrado la posibilidad de pacificar el País Vasco", de modo que Navarra no podría verificar "la validez, la bondad y el beneficio que le pudiera reportar su ingreso en dicha Comunidad Autónoma". Señaló que en las actuales circunstancias, "cuando el azote de la violencia terrorista es ciego", el referéndum no dispondría de las condiciones imprescindibles para su realización. Anunció entonces la abstención socialista:

> …no queremos hoy esa integración que se nos ofrece, ni creemos en este referéndum que se nos solicita. Pero no vamos a votar que no porque queremos ejercer un voto de identificación propia. Nos vamos a abstener, porque nuestra abstención, en la práctica, lo sabemos y lo afirmamos, significa el rechazo actual del referéndum. Pero nos vamos a abstener también, porque queremos poner de manifiesto que los socialistas reconocemos la significación que el fenómeno vasco tiene en Navarra. Y con nuestro voto, con nuestra abstención, queremos tenderles a todos los grupos políticos de Navarra la mano del entendimiento. Queremos expresarles nuestro firme convencimiento de que, sin el diálogo y la negociación de todas las fuerzas políticas, este gran problema de Navarra no se puede resolver.

Abogó, a continuación, por la vía de los convenios de cooperación previstos en el artículo 22 del Estatuto, porque "existe un sector del pueblo, a quien tenemos obligación de representar, que exige de todas las fuerzas políticas alguna fórmula

---

posterior a la aprobación de la democratización foral, e inoportuna, pues estaban en trámite los proyectos de amejoramiento foral y de las instituciones navarras y mientras todo ello no se llevara a efecto era prematuro convocar un referéndum sin saber cómo quedaría el régimen navarro en el Estatuto vasco. El rechazo a la moción no implicaba "que seamos enemigos, sino todo lo contrario, a que Navarra mantenga lazos institucionales con la Comunidad Autónoma Vasco, con el resto del pueblo vasco al que pertenecemos, a lo que se llama incorporación, en las condiciones que convengan con ella misma a la Comunidad Autónoma Vasca". Por ello anunció un voto de abstención. (Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *Ibídem*, I, p. 378-380.)

de entendimiento con el País Vasco"[485].

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

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

Las llamadas al diálogo y a la negociación cayeron en saco roto. Mientras Euskadiko Ezkerra arremetía contra el PSOE navarro, Herri Batasuna lanzaba dardos envenenados contra aquél. Mario Onaindía declaró el 20 de diciembre de 1979 que el PSOE, "al negarse a la incorporación, está dando carta blanca a los grupos armados para que busquen otra estrategia". Por su parte, el secretario provincial de EE en Navarra, Vicente Serrano Izco[486], arremetió contra el PSOE y su secre-

485 Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *Ibídem*, I, p. 380-383.

486 Vicente Serrano Izco, renombrado como Bixente Serrano Izko, ingresó en ETA a principios de 1970. Fue acusado del secuestro de Felipe Huarte, hijo del empresario y vicepresidente de la Diputación Foral, Félix Huarte, que ocurrió el 16 de enero de 1973. El secuestrado fue puesto en libertad el 26 de enero de ese mismo año después del pago de 50 millones de pesetas a la banda terrorista. Detenido en septiembre de 1973 fue juzgado por este hecho delictivo por un Consejo de Guerra y condenado en julio de 1974 a 42 años y 6 meses de prisión. Fue uno de los organizadores de la fuga de la cárcel de Segovia, protagonizada el 5 de abril de 1976 por 29 reclusos, en su mayoría de ETA, aunque sería detenido poco después en Burguete (Navarra). El autor, el mismo día del secuestro de Felipe Huarte, en su condición de Director de Coordinación, Planificación y Desarrollo formaba parte de una comisión de la Diputación Foral que negociaba con el vicepresidente de la Ford para Europa la implantación en Navarra de una planta de montaje de automóviles que proyectaba establecer en España. En el curso de la reunión, que tenía lugar en el Hotel de los Tres Reyes de Pamplona, llegó la noticia del secuestro. Al día siguiente, el representante de la Ford comunicó que desistían de llevar a cabo el proyecto en Navarra. Buena prueba del clima que se vivía en Pamplona es la homilía de un grupo de sacerdotes "progresistas" que llegaron a decir que "el secuestro de Felipe Huarte fue una tímida reacción del pueblo oprimido" (*El Europeo*, 6 de julio de 1973.) Serrano Izco se benefició de la Ley de Amnistía de 1977, se apartó de ETA e ingresó en EIA, que se integró en Eus-

tario general Gabriel Urralburu, pero se congratuló de que gracias a la moción se había conseguido "que salga de su letargo el contencioso Navarra-Euskadi, que está en la mente del pueblo y, por otro lado, clarificar la postura de las fuerzas políticas sobre el tema"[487]. Urralburu contestó con dureza a Onaindía, le recordó su pasado etarra, le advirtió que sus amenazas no les amedrentaban y que si estuviera realmente interesado en acabar con la violencia "tendría mucho que aportar a este fin. Todos conocemos la influencia política que la organización que el señor Onaindía dirige, ejerce sobre ETA (pm). Lo que sucede es que todavía hay gente que, como de una dramática comedia se tratara, prefieren seguir haciendo el doble juego. Entre otras cosas, si no hubiera doble juego a nadie le cabría la sospecha de que el botín de atracos, impuestos revolucionarios y demás actos mafiosos de ETA son muchos los que se benefician. Y eso quizás explique muchas cosas". Pero Onaindía no se daría por vencido. En un artículo publicado en el diario *El País* el 30 de diciembre de 1978, arremetió de nuevo contra el PSOE por su postura "suicida" y le hizo responsable de la continuidad de la "lucha armada"[488].

En nombre de Herri Batasuna, nada más conocerse el resultado de la votación en la Comisión de Régimen Foral, se pronunció el diputado Telesforo Monzón quien arremetió en Pamplona contra "las fuerzas abertzales, y más concretamente Euskadiko Ezkerra, que han apoyado un estatuto de petacho, y son los culpables de que el lunes se rechazara la moción sobre la integración de Navarra en Euskadi, y esto nos puede llevar a la guerra. Navarra era por derecho propio Euskalerría. Y en el 36[489] se planteó el tema y se compraron los votos para conseguir la se-

kadiko Ezquerra, partido que abandonó en 1982 por discrepancias con Mario Onaindía. En 2011 formó parte de la candidatura de Geroa Bai, encabezada por Uxúe Barcos, que presentó su dimisión como diputada en el Congreso de los Diputados al haber sido elegida parlamentaria foral de Navarra el 24 de mayo de 2015. Serrano Izco, número dos de la lista de Geroa Bai, la sustituyó como diputado al Congreso, tomando posesión el 9 de junio de 2015. Es profesor de historia en euskera en un Instituto de Pamplona y autor de varios libros sobre temas históricos.

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

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

489 Seguramente Monzón quería referirse a la Asamblea de Ayuntamientos celebrada en 1932 en el teatro Gayarre de Pamplona, en la que Navarra decidió apearse del tren

paración, y poco después llegó la guerra". En la rueda de prensa estuvo presente Pachi Zabaleta, teniente de alcalde del Ayuntamiento de Pamplona, que dijo que en el Parlamento se había vivido una situación "ridícula, cuando los partidos que apoyaron el referéndum votaron en contra de la moción de integración de Navarra a Euskadi". Iñaki Aldecoa apostilló que no se podía echar la culpa a UCD y UPN de lo que había ocurrido el lunes, pues "un enemigo nunca hace regalos. No es más que el resultado de un pacto entre el PSOE y las fuerzas centralistas de UCD y UPN"[490]. También HASI, miembro de KAS y HB, hizo una valoración muy negativa de lo ocurrido en Navarra[491].

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

Las Bases de negociación del Amejoramiento y de la Reintegración Foral

Los proyectos de la Diputación Foral

Recordemos los acuerdos adoptados por el Parlamento Foral en su sesión de 5 de noviembre de 1979. En el primero de ellos, se decidió por 50 votos a favor, nin-

estatuario vasco.

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

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

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

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

Del Burgo cumplió su cometido[492] y en la sesión extraordinaria celebrada por la Diputación Foral el 27 de diciembre de 1979 presentó en primer lugar las Bases para la negociación para el Amejoramiento del Fuero. El texto se aprobó por cinco votos a favor (UCD y PSOE) y dos en contra emitidos por los diputados de HB, Angel García de Dios y de Amaiur, Jesús Bueno.

El texto elaborado por Del Burgo, que fue remitido al Parlamento Foral para su aprobación, era fiel reflejo del acuerdo reservado que había alcanzado con el ministro de la Presidencia, José Pedro Pérez Llorca. La singularidad de este proyecto residía en que no formulaba una relación pormenorizada de las competencias forales a integrar en el régimen foral, sino que definía las competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional para concluir que todas las demás corresponderían a Navarra[493].

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

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

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

integración es más superadora que la reintegración".

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

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

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

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

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

> Hay que entender la unidad constitucional en sentido restrictivo. La vía constitucional es el marco en que ha de desenvolverse el Amejoramiento, y será Fuero todo lo que no es inherente al Estado. La unidad constitucional será el nudo gordiano de las negociaciones[494].

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

El proyecto estaba presidido por la voluntad política de acomodar las institu-

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

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

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

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

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

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

Las Bases de negociación del Amejoramiento aprobadas por el Parlamento Foral

El proyecto de Bases de negociación para el Amejoramiento del Fuero de Navarra se publicó en el *Boletín Oficial de Navarra*[495], de 20 de enero de 1980. Se presentaron varias enmiendas a la totalidad firmadas por UPN, HB, PNV, UNAI y Amaiur que proponían la devolución del proyecto a la Diputación Foral y una de texto alternativo suscrita por el Partido Carlista[496].

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

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

El PNV se había revestido del ropaje foralista y proponía exigir al Estado el respeto y efectiva aplicación de la Ley de 16 de agosto de 1841, derogándose todas las normas de igual rango que lo habían conculcado y desnaturalizado. Asimismo, una vez conseguido este objetivo previo, "se procederá a la Reintegración Foral por el que Navarra y el Estado establecerán un nuevo status para la vinculación entre ellos en base al reconocimiento efectivo del derecho originario de Navarra, pactándose desde esta situación con la sola limitación material de las competencias que tradicionalmente conforman la soberanía: moneda, defensa y todo lo que afecta a la personalidad internacional del Estado, en los términos que se señalan expresamente en el Derecho Internacional". Y como garantía del reconocimiento efectivo de los derechos de Navarra se recurriría al "pase foral" respecto a las normas del Estado "que incidan en materias del Régimen Foral"[497].

---

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

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

497 Debemos resalar que el fundamento de la enmienda el PNV invocaba la disposición adicional: "Admitir el Proyecto supone aceptar la desaparición de nuestro sistema foral, extraconstitucional ya que la propia Constitución reconoce el derecho originario de Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya al establecer su 'amparo y respeto a los derechos históricos de los territorios forales', fórmula que, por el segundo párrafo de la propia disposición

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

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

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

Una de las novedades del texto aprobado por el Parlamento fue la referencia expresa tanto a la reintegración foral como al amejoramiento, sin establecer ninguna incompatibilidad entre ambos términos. Esto no tuvo más que un valor puramente retórico, pues no tendría ninguna consecuencia desde el punto de vista competencial. Ya hemos visto reiteradamente cómo por reintegración foral se entendía desde el punto de vista nacionalista la vuelta a la situación anterior a la Ley de 1839. Sin embargo, en la base primera de las acordadas por la Cámara foral esta posición no queda reflejada en modo alguno, pues no se reivindicaba el retorno a la condición de "reino de por sí" sino que se respetaba el pensamiento inspirador de la fórmula propuesta por la Diputación[498]:

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

adicional, resulta desdichada aunque nosotros, desde Navarra, debemos interpretar como reconocedora de nuestro derecho extraconstitucional". Pronunciamiento inesperado que no había sido tenido en cuenta en el Estatuto Vasco de 1979 y que ponía de manifiesto la sinrazón de la postura abstencionista del PNV por considerar que la disposición adicional no garantizaba la reintegración foral.

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

Navarra que tienen por objeto:

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

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

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

Otra de las novedades introducidas por el Parlamento fue la renuncia a definir las competencias inherentes a la unidad constitucional[499], que hubiera supuesto una singularidad del régimen foral, aunque se mantenía lo sustancial del proyecto

499 La segunda de las Bases de la Diputación Foral decía así: "Se considerarán funciones inherentes a la unidad constitucional las que deban ser ejercidas en el marco de un Estado moderno y eficaz y permitan, al propio tiempo, una amplia y eficiente autonomía. En tal sentido, a título orientativo y sin perjuicio del mantenimiento de las funciones que actualmente ejercen las instituciones forales, podrán entenderse como materias inherentes a la unidad constitucional las que se contienen en el artículo 149 de la Constitución y en concreto las siguientes:

1.- La regulación de las condiciones básicas que garantice la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

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

3.- Relaciones internacionales.

4. -Defensa y Fuerzas Armadas.

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

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

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

8.- Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

de la Diputación en la Base segunda:

> 1. Sin perjuicio de las facultades y competencias actualmente reconocidas a Navarra en virtud de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, se considerarán inherentes a la unidad constitucional española y, por tanto, se reservarán al Estado las facultades y competencias estrictamente imprescindibles para garantizar la satisfacción de los intereses generales, la solidaridad y el progreso de los Pueblos de España.
>
> 2. La delimitación de las facultades y competencias que se reserven al Estado se llevará acabo conforme a lo establecido en la Base Octava[500].

9.- Régimen aduanero y arancelario: comercio exterior.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

19.- Bases del régimen minero y energético.

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

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

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

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

500 La Base octava quedó redactada así: “La Reintegración Foral y Amejoramiento del

Debemos resaltar, asimismo, cómo se utiliza en el texto negociador la expresión "Comunidad Foral" para definir a Navarra. No quedó constancia en los debates parlamentarios de la razón de ser de la introducción de este concepto frecuentemente utilizado en la literatura foralista del centrismo navarro y que figuraba en las declaraciones programáticas de UCD. En la sesión celebrada el 4 de junio de 1980 se presentó una enmienda transaccional "in voce" en sustitución de la primera de las Bases de la Diputación Foral. Fueron sus firmantes los grupos parlamentarios de UCD, PSOE, UPN y Partido Carlista[501].

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

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

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

---

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

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

que el proyecto de amejoramiento y el de institucionalización debían tratarse de una vez, en su conjunto[502].

Al articulado se presentaron nada menos que 241 enmiendas.

La Comisión de Régimen Foral inició sus trabajos el 22 de septiembre de 1980 y concluyó su dictamen el 9 de octubre[503]. El 10 de noviembre dio comienzo el debate en el pleno del dictamen de la Comisión, que finalizó el 13 de noviembre[504].

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

Se mantuvo la previsión introducida en el proyecto de la Diputación en el sentido de que el Parlamento no sólo sería el órgano foral competente al que se

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

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

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

refería la Constitución en la disposición transitoria cuarta sino también para ejercer la iniciativa para la separación de Navarra de las Comunidades en que pudiera haberse integrado. Este precepto fue objeto de un amplio debate, en el que como no podía ser de otra forma estuvo presente la cuestión de la integración de Navarra en Euzkadi. La votación arrojó un ajustado resultado: 30 votos a favor (UCD y UPN) y 29 en contra, todo el resto de la Cámara[505].

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

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

Marginación de Del Burgo y negociaciones con el Gobierno

La aprobación por el Parlamento Foral de las Bases de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral y las de Institucionalización dejaba expedita la negociación con el Gobierno de la nación.

La Diputación Foral, en sesión de fecha 16 de diciembre de 1980 procedió al nombramiento de la Comisión negociadora, en la que no figuraba Jaime Ignacio

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

del Burgo, que por acuerdo de 28 de abril de ese mismo año había sido ilegalmente destituido de su cargo de presidente, aunque permaneció como diputado foral hasta el 14 de enero de 1984 en que fue repuesto por aplicación de una sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 1983 que anuló su destitución[506].

506 El llamado "caso FASA" estalló el 23 de febrero de 1980. Ese día el diario *El País* publicaba en primera página la siguiente noticia: "*La Diputación de Navarra descubre una supuesta malversación de fondos de su Presidente*". Y en páginas interiores titulaba "*Un dinero entregado a FASA* [Fundiciones de Alsasua S.A.] *no tuvo el destino acordado por la Diputación*". La crónica firmada por su corresponsal Fermín Goñi informaba de que en el verano de 1979 la Diputación Foral, para evitar la suspensión de pagos de la empresa, le había hecho entrega de unos 65 millones de pesetas, que en lugar de destinarse a pagar nóminas y proveedores se destinó a cancelar un crédito que tenía con la CAN, y del que era avalista, entre otros, el propio presidente Jaime Ignacio del Burgo. El 26 de febrero, *El País* complementaba la información anterior afirmando que el 21 de junio de 1979, la CAN, de la que Del Burgo era presidente, acordó conceder a FASA dos créditos de 45 y 36 millones de pesetas, figurando en el acta que el primero se destinaría a cancelar otro de igual cantidad [que estaba avalado por los consejeros de FASA, entre otros el presidente foral]. Tal destino, según varios consejeros, "*fue introducido a la hora de redactar el acta*", alterando así el acuerdo del Consejo, lo que implicaba una acusación de falsedad documental. Una actuación claramente delictiva que habría permitido que el dinero recibido por FASA se aplicara a un fin diferente al querido por la Diputación. Todo el mundo entendió que se acusaba a Del Burgo de un delito de malversación de fondos y de haber falsificado el acta de la Caja de Ahorros para librarse de su aval.

Fácil es de imaginar la conmoción que la publicación de esta noticia provocó en Navarra, sobre todo cuando se supo que los diputados forales de UCD se alineaban en contra del presidente. Este negó tajantemente la veracidad de la misma. El Consejo de la CAN, reunido el día 26 de febrero en sesión extraordinaria acordó desmentir al periódico *El País* afirmando que el Consejo, con dos votos en contra, había ratificado la veracidad del acta, que reflejaba exactamente el acuerdo adoptado el 21 de junio de 1979. El presidente Del Burgo, tan pronto como apareció la primera noticia en *El País*, solicitó la convocatoria de un pleno extraordinario del Parlamento Foral para informar sobre su actuación. Pero la Mesa rechazó su petición y acordó constituir una Comisión Especial de Encuesta sobre las relaciones financieras mantenidas por la Diputación Foral con la empresa FASA, presidida por el nacionalista Manuel de Irujo e integrada por representantes de UCD (Gurrea), PSOE (Lora), UPN (Gómara), Amaiur (Olite), EE (Sorauren). La Comisión concluyó sus trabajos el 17 de marzo con una relación de hechos en los que no se hacía ninguna valoración de la conducta del presidente.

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

El presidente del Parlamento requirió a Del Burgo para que no asistiera a las sesiones del Parlamento mientras no se dictara sentencia en los recursos promovidos por él contra los acuerdos del Parlamento y de la Diputación Foral. Del Burgo alegó que tal requerimiento podía entenderse como una coacción al libre ejercicio de la función parlamentaria. En la sesión del día 18 de mayo de 1981, Del Burgo accedió al pleno para intervenir en nombre

de UCD en el turno de explicación de voto del acuerdo sobre las Bases de Reintegración y Amejoramiento del Fuero. Ante las protestas de los grupos aberzales, Arbeloa optó por suspender la sesión. A partir de entonces, Del Burgo se abstuvo de acudir a las sesiones para evitar que se le reprochara que por su culpa no se aprobaban los presupuestos generales y sobre todo las Bases de negociación con el Gobierno del proyecto institucional. Pero una vez que se produjo el inicio oficial de las conversaciones con el Gobierno, Del Burgo manifestó al presidente Arbeloa su intención de interponer acciones penales contra él por impedirle el libre ejercicio de su cargo de parlamentario foral. Arbeloa resolvió entonces amparar su derecho a participar en las sesiones y en la de 18 de mayo de 1981 Del Burgo volvió a sentarse en su escaño como diputado foral por la ciudad de Pamplona. Ante las sucesivas protestas de los parlamentarios aberzales el presidente Arbeloa se vio obligado a expulsar uno a uno, auxiliado por la Policía Foral, a quince parlamentarios de HB y de otros grupos afines en la sesión de 18 de mayo de 1981.

Como se ha dicho, Del Burgo recurrió ante la Audiencia Territorial tanto el acuerdo del Parlamento como el de la Diputación. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de dicho tribunal en sendas sentencias de 6 de junio de 1981 declaró nulo el acuerdo del Parlamento, pero mantuvo el acuerdo de la Diputación a pesar de que éste se había adoptado ante la negativa del presidente a cumplir la decisión de aquél. Del Burgo recurrió al Tribunal Supremo, cuya Sala quinta, el 11 de octubre de 1983, dictó sentencia estimatoria que fue ejecutada por Auto de 10 de enero de 1984 por la Audiencia Territorial [aún no se había constituido el Tribunal Superior de Justicia de Navarra]. El 14 de enero de ese mismo año la Diputación repuso a Del Burgo en su cargo de presidente, en el que permaneció hasta el 4 de mayo de 1984.

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

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

2º. El 19 de julio de 1978 la Caja de Ahorros de Navarra concedió un crédito a FASA por importe de 40 millones de pesetas, exigiendo como garantía el aval de los consejeros y la

constitución a favor de la CAN de prenda sin desplazamiento sobre mercaderías por valor de 46,7 millones de pesetas.

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

4º. Al tiempo de ser elegido presidente de la Diputación Foral (19 de abril de 1979), Del Burgo renunció a sus cargos de consejero y secretario en FASA y vendió al precio simbólico de 1 peseta, las 700 acciones, cuya titularidad ostentaba, al consejero delegado de la empresa, Ignacio Irazoqui (que había sido diputado foral en la Diputación presidida por Amadeo Marco). A tenor del convenio sobre supresión de la solidaridad entre los consejeros, Irazoqui asumía la parte que pudiera corresponder a Del Burgo en caso de ejecución, por lo que "de facto", a partir de ese momento, el presidente no tenía riesgo de quebranto económico alguno en caso de que se produjera alguna ejecución.

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

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

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

8º. El 21 de junio de 1979, el Consejo de la CAN trató de la solicitud de FASA. El acta de la sesión refiere que al proceder el director de la entidad a dar lectura a la solicitud de préstamo hipotecario por importe de 97 millones de pesetas, "*el presidente Del Burgo se ausenta de la sala manifestando que se retira en este momento porque hasta la fecha de su pose-*

sión como presidente de la Diputación Foral de Navarra era formalmente consejero-secretario de FASA, si bien desde su elección como senador no había acudido a ninguna de las reuniones del Consejo de FASA, considerando que pese a su actual desvinculación de tal entidad, piensa que debe ausentarse por haber tenido en la misma y hasta ahora interés directo en ella". El director informó al Consejo que FASA mantenía un crédito de 40 millones de pesetas. En la carta del consejero-delegado Ignacio Irazoqui se refería al referido crédito que contaba "*con garantía prendaria y aval de los consejeros que vence el 27 de julio*", de modo que los miembros del Consejo tuvieron conocimiento de este hecho y, por tanto, pudieron advertir que el presidente Del Burgo era avalista de dicho crédito. También se leyó el acuerdo adoptado por la Diputación Foral en su sesión de 18 de junio anterior.

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

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

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

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

13º. Ese mismo día, 29 de junio de 1979, Ignacio Irazoqui ingresó en la cuenta de FASA en la CAN el cheque de 81 millones de pesetas que le había sido entregado por la Contaduría de la Diputación. Hecho el ingreso, la CAN procedió a cancelar los créditos anteriores, abonándosele 19 millones de pesetas que se destinaron al pago de las nóminas pendientes.

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

15º. Al conocer que la situación de FASA no había quedado resuelta con los acuerdos referidos, en el mes de julio de 1979 se llevaron a cabo gestiones por el diputado foral

Tampoco figuraban en la Comisión el diputado foral de HB, Angel García de

---

de Hacienda, Angel Lasunción, y el propio presidente Del Burgo, por encargo expreso de la Diputación, ante el vicepresidente del Gobierno Joaquín Abril Martorell instándole a la búsqueda de una solución financiera para la empresa, gestiones que no fructificaron.

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

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

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

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

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

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

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

23º. El 27 de noviembre de 1980, la Diputación Foral acordó interponer una denuncia ante la Fiscalía contra Jaime Ignacio del Burgo e Ignacio Irazoqui. Al primero se le acusaba de malversación de fondos y al segundo de estafa, aunque los diputados no quisieron comprometerse presentando una querella, sino una denuncia, redactada por el catedrático de Derecho Penal José María Stampa Braun. Se "filtró" a los medios que la denuncia estaba fundamentada en un dictamen del citado catedrático, pero éste nunca existió ya que, se-

gún manifestaciones efectuadas por dicho letrado al propio Jaime Ignacio del Burgo, él se había limitado a elaborarla con los datos facilitados por la Diputación. Se acusaba a Del Burgo e Irazoqui de haberse puesto de acuerdo para conseguir que aquél quedara liberado de su aval ante la CAN. Conviene destacar que hasta ese momento, se entendía que Irazoqui había sido la víctima de los manejos del entonces presidente que le habría obligado a cancelar los créditos. Del Burgo presentó entonces al Fiscal General un escrito pormenorizado de hechos probados, acompañado de varios dictámenes firmados por la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Pamplona, los catedráticos Gonzalo Rodríguez Mouruño, Oscar Alzaga, Gaspar Ariño, Alfredo Gallego Anabitarte y el letrado de las Cortes Manuel Fraile, en los que se concluía que no era responsable de delito alguno y que su destitución había sido ilegal.

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

25º. El 11 de diciembre de 1981 el Juzgado de Instrucción núm. 2-B de Pamplona acordó el procesamiento de Ignacio Irazoqui por delito de estafa. La Fiscalía solicitaba para el procesado una pena de ocho años de prisión mayor y que fuera condenado al pago de 81 millones de pesetas en concepto de indemnización. Asimismo, solicitaba se declarase la responsabilidad civil subsidiaria de FASA.

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

27º. El 25 de noviembre de 1982 la Audiencia Provincial de Pamplona dictó sentencia absolutoria de Ignacio Irazoqui, al no apreciar engaño alguno en su actuación ni la obtención de beneficio propio, pues fue FASA quien se lucró con los 81 millones de pesetas recibidos. La sentencia considera probado que Irazoqui expuso con absoluta claridad la difícil situación económica de la empresa para la que pedía ayuda, sin que constara que hubiera ocultado en sus exposiciones ningún dato de relevancia “ocultación que de haber existido, y de notar es que ni siquiera se ha alegado que la hubiera [la Diputación fue parte acusatoria en el proceso], podría haber sido en todo caso descubierta con toda facilidad por el departamento correspondiente al ramo de actividad de la empresa en cuestión de cada una de dichas Corporaciones [la Diputación y la CAN], por lo que *resulta evidente que el engaño o maquinación insidiosa no existió en esa fase de las negociaciones, anterior a los acuerdos adoptados, que tomaron sus decisiones, con conocimiento pleno de las dificultades de FASA determinadas, no por un engaño inexistente, sino por su plausible deseo de ayudar a una empresa en estado financiero angustioso (…), laudable propósito que explica sin duda la urgencia con que, especialmente la Diputación Foral, resolvió el problema sin adoptar específicas medidas de garantía que cubrieran el riego que indirectamente asumía, en contraposición con lo que había efectuado en otras ocasiones anteriores, al conceder subvenciones a la misma industria, o al otorgarle moratorias en el pago de sus deudas fiscales*; y parece de otro lado igualmente claro que ese elemento de engaño fraudulento, inexistente como se ha dicho en las fases de negociación ante-

riores al acuerdo de la Corporación de 18 de junio de 1979, no se produjo tampoco en ningún momento posterior…". La Sala declara asimismo que las fórmulas adoptadas por la Caja en cuanto a la concesión de los prestamos estaban "vinculadas necesariamente a la cancelación de los créditos anteriores, de 3 de julio de 1975 y 19 de julio de 1978", pues de otra forma "difícilmente se hubiera podido efectuar tal reintegro [a la Diputación], si se hubiera destinado el dinero anticipado por la Corporación Foral a las atenciones que el acusado consideraba preferentes, lo que bien podía haber sido apreciado por los Diputados Forales, miembros todos ellos del Consejo de la Caja de Ahorros…". Rechaza también la sentencia que hubiera dolo penal en el hecho de que FASA no hubiera llevado a cabo ninguna actuación tendente a la formalización de los créditos, lo que devino imposible "por haberse producido un estado legal de suspensión de pagos en tiempo en el que la formalización de los préstamos era aún posible", acción que no se produjo por voluntad del Consejo de FASA sino por "una acción necesaria en términos reales… para evitar una declaración inminente de quiebra".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Se ausentó de las sesiones de ambas instituciones en las que se adoptaron los acuerdos sobre FASA, advirtiendo que había sido hasta su nombramiento como presidente de

la Diputación Foral accionista, consejero y secretario de la sociedad, por lo que la exigencia de responsabilidades a quien cumplió escrupulosamente la legalidad fue un auténtico abuso de poder.

c) No tenía interés personal de naturaleza económica alguna en que se cancelara el crédito de 40 millones de pesetas en el que figuraba como avalista, por cuanto en ese momento su responsabilidad real era de cero pesetas al haber vendido con anterioridad su 0,3% en el capital social de FASA (4.206,98 euros) en virtud del convenio de ruptura de la solidaridad de los créditos concertados con aval del Consejo adoptado por todos los consejeros, de modo que cuando se concertó dicho crédito su responsabilidad real ascendía a 400 euros.

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

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

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

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

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

Algunas publicaciones recientes se han referido a este *affaire* que convulsionó la política navarra durante la primera legislatura del Parlamento de Navarra. La más importante es obra del secretario general de la Diputación Foral, Joaquín GORTARI: *La transición política en Navarra 1979-1982*, Primera parte, *La Diputación Foral de 1979 y el caso FASA,* Vol. I, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2011, p.47-292.) Este libro parece más bien un alegato en defensa de los diputados forales que destituyeron a su presidente y de justificación de su propia actuación como secretario de la Corporación. Su relato concluye el día 14 de enero de 1984 con la nota pública hecha por el presidente cesado sin incluir ni una sola

manifestación del presidente repuesto. Menos mal que a renglón seguido, en el epílogo, niega que el asunto FASA fuera "*un caso delictivo de corrupción política que, determinada prensa, cometió el error de airear. Afortunadamente, esta apreciación era infundada, pero, a pesar de todo, la vorágine política se desató y nadie pudo, o no quiso, detener, actuando, por ejemplo, en las interioridades de la DFN y la CAN para averiguar todo lo sucedido, exigiendo a quien correspondiera responsabilidades reparadoras del daño producido*". Lo que le lleva a plantearse la siguiente pregunta: "*¿Habrá operado, a la fecha presente, la extinción por el transcurso del tiempo de la obligación de devolver lo indebidamente percibido, teniendo en cuenta la naturaleza de las relaciones fundacionales y de gobierno, éticas y jurídicas, entre la DFN y la CAN, que existieron y, todavía, existen?*". La respuesta la dio la Justicia.

Pero el caso es que Gortari omite toda referencia a los fundamentos de derecho de la sentencia que absolvió a Irazoqui y ni siquiera da noticia de las sentencias dictadas en vía civil por el Juzgado de Primera Instancia de Pamplona (1984 y la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial (1986). Ambas sentencias establecieron con claridad meridiana quiénes fueron los responsables. La pregunta incomprensiblemente lanzada al aire por Gortari ha servido para que algunos autores aberzales sigan acusando de corrupción a Jaime Ignacio del Burgo.

No obstante, no puedo menos que recordar la dedicatoria escrita de su puño y letra que en febrero de 2001 Joaquín Gortari tuvo la gentileza de remitirme su libro *Navarra y el Nacionalismo Vasco* (Madrid, 2001), cuya autoría comparte con José Manuel Azcona, que dice así: "*A Jaime Ignacio del Burgo, quien entre los pensadores forjadores de la personalidad identitaria de Navarra ocupa el primer lugar y que en nuestro libro, no ha tenido este reflejo porque nos hemos referido únicamente a los muertos. Como todavía eres una persona de mucha vida activa por delante, al fin resultará que llegarás a la meta cuando los demás justamente han salido. En todo caso quiero dejar constancia de que para mí, con lo que ya has hecho, eres el número UNO*". (Biblioteca del autor.)

En 1999 el Gobierno de Navarra publicó un libro colectivo titulado *Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la Transición en Navarra* (1975-1983). El que fuera presidente del primer Parlamento Foral democrático de la historia de Navarra, Víctor Manuel Arbeloa, colaboró en dicha obra con un trabajo titulado "Lo que Navarra debe a la transición" (p.411-487). Transcribimos los siguientes párrafos: "El malhadado asunto FASA cortó, también, y de golpe, la buena relación existente hasta entonces entre Suárez y Del Burgo. Desde el 23 de febrero de 1980, el presidente del Gobierno no estaba en la Moncloa ni contestaba a las repetidas llamadas del presidente de la Diputación navarra. No contestó jamás. En medios ucedistas hacen hincapié en la nueva y atestiguada amistad entre Suárez y Garaicoechea, trabada durante la discusión del reciente Estatuto Vasco, a cuyo texto se opuso, como hemos visto, el partido centrista navarro. Tres semanas antes aparecieron en la prensa noticias de pactos secretos de Garaicoechea con Suárez sobre Navarra, y Del Burgo exigió en un tenso Consejo Político de UCD una rápida aclaración, como así se hizo. Estaba, además, en ascenso Javier Moscoso, diputado y ex secretario general del partido de Navarra, secretario de Estado para las relaciones con las Cortes, considerado como "liberal", mucho mejor visto por los nacionalistas vascos. Moscoso y Angel Lasunción, este último único miembro del partido en la Diputación, estaban enfrentados políticamente a Del Burgo, sobre todo desde el congreso, en noviembre [1979], de la UCD de Navarra. / De todos modos, la encuesta encargada por la Diputación a comienzos de 1983, tal vez de cara a las próximas elecciones -¡y nunca hecha pública del todo!-, refleja una clara ventaja en la estimación popular a favor de Jaime Ignacio del Burgo frente

Dios, ni el de Amaiur, Jesús Bueno[507].

Del Burgo quedó al margen de las negociaciones para el Amejoramiento del Fuero, si bien, dada su condición de presidente de UCD[508], los comisionados del Estado, encabezados por los ministros Rodolfo Martín Villa y Sebastián Martín Retortillo y en el último tramo de las negociaciones por el ministro Rafael Arias Salgado trataron de forma permanente con él, algo que irritaba a los comisionados de la Diputación que llegaron a hablar de "negociación paralela"[509].

El 12 de diciembre de 1980 el Consejo de Ministros aprobó el nombramiento de los miembros de la Comisión negociadora del Estado[510].La sesión constitutiva

---

a sus implacables adversarios de los años 1980-1983. En el punto tocante a la honestidad de los políticos navarros, Del Burgo obtiene 30 puntos; el diputado foral que le va a los alcances, 26, y los dos siguientes compañeros de corporación, 13 y 10. En cuanto a la credibilidad del presidente destituido alcanza 27 puntos, y los que más se le acercan entre sus destituidores, 14, 12 y 9. En lo que atañe a "liderazgo" (este es el único título de la página), Del Burgo aparece con 162 preferencias. De sus contrincantes en el caso FASA, Arza se queda con 63, Urralburu con 56, Malón con 47 y Lasunción con 36, Bueno Asín recibe 12, Moscoso, 7; y Sánchez de Muniain 4" (p. 481-482). Sólo añadiré que cuando se realizó la encuesta no se había producido todavía mi reposición como presidente. Por otra parte, el 23 de febrero de 1981 Suárez dejaba de ser presidente del Gobierno y de UCD, lo que permitió al presidente de la UCD navarra recomponer sus relaciones con el presidente del Gobierno, Leopoldo Calvo Sotelo, y los nuevos dirigentes de UCD, de modo que pudo continuar su activa participación en la negociación del Amejoramiento del Fuero.]

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

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

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

510 Componían la Comisión del Gobierno Rodolfo Martín Villa, ministro de Estado de Administración Territorial, Sebastián Martín-Retortillo, ministro adjunto al presidente del Gobierno para la Administración Pública, Manuel Broseta Pont, secretario de Estado para las Comunidades Autónomas; Francisco Javier Ansuátegui Gárate, gobernador civil de Navarra, José Luis Gómez-Dégano y Ceballos-Zúñiga, director general de lo Contencioso del Estado; Francisco Javier Soto Carmona, director general de Administración Local y Juan Junquera González, secretario general técnico del ministerio de Administración Territorial. La Comisión de la Diputación Foral Juan Manuel Arza Muñuzuri, presidente de la Diputación Foral, los diputados forales Jesús Malón Nicolao, Angel Lasunción Goñi y Pedro Sánchez de Muniáin y los diputados a Cortes por Navarra Javier Moscoso del Prado y Jesús Aizpún Tuero. El 2 de septiembre de 1981, al ser nombrado vicepresidente del

de las Comisiones negociadoras tuvo lugar en el Palacio de Navarra el 19 de diciembre de 1980. Las negociaciones concluyeron el 8 de marzo de 1982 He aquí, según refleja el acta suscrita por el ministro de Administración Territorial y el presidente de la Diputación Foral, cómo se desarrolló el proceso negociador.

-19 de enero de 1981. Los comisionados acordaron recoger en un texto único tanto el contenido del amejoramiento foral como el relativo a las instituciones[511], que quedaría estructurado en estos tres títulos: Preliminar: acerca de los principios histórico-forales; Primero: que trataría de las Instituciones de Navarra; y Segundo: sobre las competencias forales.

En esta reunión se comentó el hecho de que UCD de Navarra hubiera creado una comisión de seguimiento de las negociaciones, presidida por Jaime Ignacio del Burgo. Según refiere Juan Cruz Alli se dejó sentado "que la negociación era entre las Comisiones designadas por las partes, por lo que habría de respetarse en la transmisión de información por los comisionados a sus respectivos partidos, evitando que se produjeran interferencias y obstáculos al proceso negociador"[512]. Sin embargo, los comisionados centristas, en clara rebeldía respecto a su partido, no le facilitaron ninguna información, por lo que su presidente optó por establecer hilo directo con los ministros Martín Villa y Martín-Retortillo.

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

---

Gobierno Rodolfo Martín Villa vicepresidente del Gobierno, la presidencia de la Comisión del Gobierno recayó en el ministro de Administración Territorial, Rafael Arias Salgado. Fueron nombrados secretarios de actas, por parte del Gobierno, Luis Manuel Cosculluela Montaner, director del Instituto de Estudios de Administración Local (que el 26 de septiembre de 1981 fue sustituido por Luis Pablo Bourgón Tinao al ser nombrado director de dicho Instituto) y Joaquín Gortari por parte de la Diputación Foral. Y como asesores de la Comisión navarra fueron Raimundo Aldea, vicesecretario general, José Angel Zubiaur, director de Hacienda y José Antonio Asiáin, jefe de la asesoría jurídica de la Diputación, que desempeñaron su función con gran eficacia.

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

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

Instituciones.

-29 de abril de 1981. Se aprobaron treinta artículos del Título Primero, dejando apartado para más detenida consideración el precepto referido a la Cámara de Comptos. Asimismo, se dejó pendiente, por no haber acuerdo, el punto relativo al nombramiento por el Parlamento del senador de la Comunidad Foral, dado que se trataba de una prerrogativa atribuida por la Constitución a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Tampoco se llegó a acuerdo en cuanto al mantenimiento del Tribunal Administrativo de Navarra, organismo encargado de resolver los recursos de alzada ante la Diputación contra los acuerdos municipales, recurso que se entendía por la representación del Estado que vulneraba el principio de autonomía de las entidades locales consagrado por la Constitución[513].

-14 de mayo de 1981. Se resolvió la discrepancia surgida en torno a la elección del senador de la Comunidad Foral y se avanzó en la solución de los otros dos temas que habían quedado pendientes en la reunión anterior. Se tuvo conocimiento de la posible redacción del Título Preliminar presentado por la Comisión de Navarra.

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

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

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

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

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

llamada responsabilidad contable), que se atribuiría, por exigencias de la unidad constitucional, al Tribunal de Cuentas del Estado.

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

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

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

-8 de marzo de 1982. Se firmó el acuerdo entre ambas representaciones acordándose someter el Texto de la Reintegración y Amejoramiento del Fuero a la consideración del Gobierno de la Nación y de la Diputación Foral de Navarra.

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

Al igual que ocurrió durante las negociaciones de la Ley Paccionada de 1841, el proceso negociador se vio afectado por importantes acontecimientos políticos, como el intento del golpe de Estado del 23 de febrero de 1981. Asimismo, el 31 de julio de 1981 se produjo el acuerdo entre UCD y el PSOE, que quiso ser una verdadera "convención constitucional" sobre el desarrollo del proceso autonómico para conseguir su "racionalización" y evitar que la sustitución del Estado centralista concluyera en un gigantesco caos administrativo. Los pactos autonómicos definieron el mapa autonómico con dieciséis Comunidades Autónomas y generalizaron su organización básica (asamblea legislativa y gobierno), inicialmente prevista tan sólo para las que se hubieran constituido al amparo del artículo 151 de la Constitución, además de introducir criterios de "homogeneidad" y "simultaneidad" en la transferencia de los servicios estatales para las Comunidades del artículo 143. También se hacía expresa mención a Navarra donde "*se procede-*

rá por la vía de Amejoramiento del Fuero y se respetarán las previsiones de la Constitución". Esta declaración tiene importancia por cuanto no sólo en la mente de los negociadores navarros sino en la voluntad del propio Estado se hallaba la idea de que el Amejoramiento era una vía específica y singular de Navarra que no conducía a su conversión en Comunidad Autónoma. La referencia al respeto de las "previsiones de la Constitución" se referían a la disposición transitoria cuarta de la Constitución, dejando bien sentado –como lo haría después el propio Amejoramiento– que la opción foralista elegida por las instituciones navarras no suponía dejar constitucionalmente zanjado el contencioso sobre la integración o no de Navarra en Euzkadi. Otra cosa es que la consolidación del régimen foral de Navarra, con instituciones y autogobierno iguales o superiores a las del País Vasco, supusiera *de facto* una barrera casi infranqueable.

Los principios esenciales del Amejoramiento: el Título Preliminar

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

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

Artículo 1º

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

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

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

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

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

Artículo 2º

1. Los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos con arreglo a la Ley de veinticinco de octubre de mil ochocientos treinta y nueve, a la Ley Paccionada de dieciséis de agosto de mil ochocientos cuarenta y uno y disposiciones complementarias, a la presente Ley Orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero de su Disposición adicional primera.

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

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

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

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

Artículo 3º

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

1. Integrar en el Régimen Foral de Navarra todas aquellas facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional.

2. Ordenar democráticamente las instituciones Forales de Navarra.

3. Garantizar todas aquellas facultades y competencias propias del Régimen Foral de Navarra.

Analizamos cada uno de los apartados transcritos.

Apartado 1.

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

Sin embargo, no todas ellas han sido transferidas a la Comunidad Foral. El Amejoramiento, en su artículo 39, atribuye a Navarra "todas aquellas facultades y competencias que la legislación del Estado atribuya, transfiera o delegue, con carácter general, a las Comunidades Autónomas o a las provincias" así como "to-

das aquellas facultades y competencias no comprendidas en el apartado anterior que, a iniciativa de la Diputación foral, le atribuya, transfiera o delegue el Estado, con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley". Esta previsión hace referencia al artículo 150,2 de la Constitución, que faculta a las Cortes Generales para "transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación". Esto ratifica la idea de que la unidad constitucional no se corresponde exactamente con las facultades y competencias exclusivas del Estado incluidas en el artículo 149 respecto a las que no se prevea la posibilidad de que puedan ser transferidas no compartidas con las Comunidades Autónomas.

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

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

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

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

> Se considerarán funciones inherentes a la unidad constitucional las que de-

> ban ser ejercidas en el marco de un Estado moderno y eficaz y permitan, al mismo tiempo, una amplia y eficiente autonomía.

Jaime Ignacio del Burgo, en su intervención ante el pleno del Parlamento Foral que aprobó el proyecto de Amejoramiento el 1 de abril de 1982[514], formuló una definición descriptiva de la unidad constitucional:

> A la luz de nuestra carta magna, la unidad constitucional es el conjunto de principios que informan el ordenamiento jurídico español y configuran a España como un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.
>
> Unidad constitucional es el reconocimiento de que la soberanía nacional reside en el pueblo así como de que la forma política del Estado es la Monarquía, por ser la que dimana del ejercicio de la propia soberanía popular.
>
> Unidad constitucional es el respeto a la unidad indisoluble de la nación española, a su idioma oficial, a sus símbolos así como a la participación en la formación de la voluntad popular a través de sus instituciones representativas.
>
> Unidad constitucional es asegurar a los navarros, en tanto que españoles, el ejercicio de los derechos y deberes fundamentales que la Constitución reconoce a todos los ciudadanos.
>
> Unidad constitucional es garantizar el principio de que también los poderes públicos forales, en el ejercicio de las facultades propias del régimen foral, han de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, así como facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.
>
> Unidad constitucional, por último, es reconocer el derecho a la autonomía de los diversos pueblos que integran España, por ser consustancial con el propio ser de la unidad española y, en consecuencia, el derecho a la autonomía de la Comunidad Foral de Navarra, cuyos derechos históricos tienen carácter originario y preconstitucional y han de ejercerse con respeto al principio de solidaridad con todos los pueblos de España.

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

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

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

Sean cuales fueren las consideraciones políticas conducentes a la definición de la unidad constitucional, lo cierto es que el resultado del proceso de Amejoramiento ha sido la atribución a Navarra como propias y, por tanto, con los caracteres de la foralidad histórica y originaria, de un conjunto de facultades y competencias que no podrían rescatarse por el Estado invocando un concepto centralista de la unidad constitucional, salvo que Navarra, mediante un nuevo pacto, acepte la disminución de su nivel competencial o la modificación de su estructura institucional.

Apartado 2

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

Una ordenación que se hizo bajo la inspiración de los principios de todo régimen parlamentario. La reintegración de las Cortes o Parlamento de Navarra, como institución representativa y legislativa del régimen foral, obligaba a la transformación de la Diputación en un Gobierno, cuyo presidente fuera fruto de la voluntad de la Cámara y que podría ser depuesto en virtud de una moción de censura. En este aspecto, el Amejoramiento se apartaba del parlamentarismo

clásico al prever que, en el caso de que ningún candidato obtuviera la mayoría necesaria (absoluta o, en su caso, simple) para ser investido presidente, en lugar de celebrarse nuevas elecciones accedería automáticamente al poder el candidato que tuviera el mayor número de escaños. Criterio que se aplicaría asimismo en el caso de que el presidente viera rechazada una moción de cuestión de confianza o fuera derribado por una moción de censura. Estas previsiones del Amejoramiento fueron modificadas en 2001 mediante un nuevo pacto que reformó el artículo 29 del Amejoramiento, suprimiendo el procedimiento automático de nombramiento del presidente de forma que si en el plazo de 30 días ningún candidato obtiene la mayoría necesaria para ser investido, se procederá a la disolución del Parlamento y a la convocatoria de nuevas elecciones. Se estableció asimismo que en caso de pérdida de una cuestión de confianza o de la aprobación de una moción de censura se convocarían nuevas elecciones. Si bien, en todos los casos la duración del período de mandato del nuevo Parlamento sería hasta la fecha en que hubiere concluido el del primero[515]. Esta limitación del mandato parlamentario sería suprimida por un nuevo pacto en 2010[516].

Apartado 3

Por último, el tercer gran objeto del Amejoramiento del Fuero incluido en su artículo 3º es "garantizar todas aquellas facultades y competencias propias del Régimen Foral de Navarra". Y a la inversa lo mismo puede hacer la Comunidad Foral respecto al Estado.

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

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

516 La modificación fue incorporada al ordenamiento jurídico mediante la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm., 261 de 28 de octubre de 2010.

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

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

> Desde el momento del nombramiento de la Comisión negociadora, de la que se excluyó al presidente de la UCD de Navarra, señor Del Burgo, sus órganos iniciaron una intensa actividad de propuesta, seguimiento y control sobre la negociación, tratando de hacer su peso en el proceso de elaboración doctrinal del nuevo modelo de Régimen Foral y su influencia sobre una negociación que dependía, sustancialmente, del Gobierno dirigido por UCD.
>
> (…)
>
> Realizaron actividades de dos tipos. El primero era el de poner de manifiesto el compromiso de UCD nacional y navarra con el Régimen Foral desde el momento constitucional. El segundo fue un seguimiento exhaustivo de la negociación, utilizando las vías internas del partido para recibir la información que la Comisión no transmitía, manteniendo continuas reuniones con los miembros del partido y de la Comisión del Gobierno, de la que recibía un detallado conocimiento del proceso. Este le permitió tomar posiciones sobre los términos de los acuerdos e, incluso, hacer propuestas al margen de la Comisión, en lo que se consideró por ésta una "negociación paralela extraoficial", protagonizada por el presidente de UCD de Navarra, señor Del Burgo[517].

La acción de la UCD navarra se dirigió en primer lugar a conseguir el respaldo de la UCD nacional a los principios que debían inspirar el Amejoramiento del Fuero. El 1 de noviembre de 1980, se celebró en Toledo una reunión de presidentes y secretarios regionales de UCD, en la que los representantes de Navarra (Del Burgo y Gurrea) presentaron un documento titulado "Una política autonómica para Navarra". En él se concluía que "las conversaciones entre el Gobierno y la Diputación en orden al Amejoramiento deben iniciarse de inmediato". Tres días más tarde, a iniciativa del secretario de Acción Territorial de UCD, Manuel Reol Tejada, y con asistencia del ministro de Administración Martín Villa, tuvo lugar una comida de trabajo en la sede del ministerio en el antiguo edificio de la Presidencia del Gobierno. En ella se trató del documento presentado en la reunión de Toledo y de la necesidad de proceder cuanto antes al nombramiento de

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

las respectivas Comisiones negociadoras[518].

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

Con su presidente dimisionario, el Congreso de Palma se celebró los días 6 al 8 de febrero. Allí se puso de manifiesto la grave gravísima división interna del partido[519], que no fue obstáculo para que se aprobara la siguiente resolución sobre Navarra:

> En lo referente al peculiar status de Navarra dentro de la vía autonómica, UCD asume plenamente los "Principios básicos de la Alternativa Foral" formulada por los centristas navarros y ratifica como doctrina del partido las conclusiones aprobadas por el Consejo Regional de UCD de Navarra[520].

518 Archivo del autor.

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

520 Transcribimos las conclusiones del documento de "Principios" de la UCD navarra:

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

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

TERCERA. UCD reconoce el derecho del pueblo navarro a decidir libremente su futuro, con arreglo a lo previsto en la Constitución en su Disposición Transitoria Cuarta. Sin embargo, UCD –de acuerdo con los centristas navarros– entiende que Navarra debe mante-

El documento más importante de los que se manejaron durante el proceso negociador, a juicio de Juan Cruz Alli, fue el extenso "Memorándum sobre el Amejoramiento del Fuero", de 23 de noviembre de 1981, aprobado en dicha fecha por el comité ejecutivo de UCD de Navarra, cuyos destinatarios fueron el presidente de la Comisión del Gobierno, Rafael Arias Salgado, y la cúpula nacional de UCD, que "demuestra que en UCD existía un claro y bien estructurado pensamiento o ideología de la foralidad constitucional. Toda la doctrina expuesta en los documentos programáticos anteriores se aplicó al momento de la negociación y a las cuestiones y diferencias que se habían planteado. Además de su contenido político para justificar la "necesidad de Estado" del acuerdo con Navarra, contiene análisis jurídico-institucional del Régimen Foral y de los medios para hacerlo compatible con el marco constitucional, en el que se apuntan alguna de las soluciones que se incorporaron en el proyecto de Ley Orgánica. Demuestra la importancia que el señor Del Burgo y sus propuestas tuvieron en el proceso, aun no estando presente en la negociación, por su transmisión e influencia sobre la representación del Gobierno, tanto por su condición de Presidente de UCD como por la relación personal con el Ministro. Este mantenía la relación institucional, pero su comportamiento demostró que con suspicacias respecto a los miembros de la Comisión negociadora"[521].

---

ner su condición de Comunidad Foral, sin perjuicio de la posible realización de convenios de cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca y las restantes Comunidades limítrofes, para la resolución de asuntos de interés común. En consecuencia, UCD sostendrá en las instituciones nacionales y navarras, que Navarra no debe incorporarse a la Comunidad Autónoma Vasca, así como que los Convenios de cooperación no podrán dar lugar al establecimiento de instituciones supracomunitarias con poder de decisión sobre los organismos forales.

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

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

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

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

1. La Disposición Adicional primera de la Constitución obliga a los poderes públicos a amparar y respetar los derechos históricos de Navarra.

2. Los derechos históricos de Navarra incluyen:

a) El derecho de Navarra de conservar su «status» de comunidad foral, plena y autónoma, indisolublemente unida a España, con respecto a las normas que integran su vigente régimen foral.

b) El derecho de Navarra a integrar en su régimen foral las funciones y competencias que no sean inherentes a la unidad constitucional y que el Estado ejerce en virtud de una interpretación rígidamente centralista derivada del marco político de la Constitución de 1837.

3. La incorporación al ordenamiento jurídico de los derechos históricos no ejercidos por Navarra ha de realizarse por vía de Amejoramiento mediante Pacto entre el Gobierno de la Nación y la Diputación Foral.

4. Antes de la firma del Pacto con el Gobierno, la Diputación foral deberá obtener del Parlamento Foral la aprobación previa del texto convenido por las Comisiones negociadoras. El Pacto, una vez firmado por el Gobierno y la Diputación, deberá someterse a la ratificación de las Cortes Generales, mediante proyecto de Ley de artículo único.

5. El Amejoramiento del Fuero debe definir con precisión el concepto de unidad constitucional, entendido en su doble aspecto:

a) Como aceptación de la unidad nacional e integración de Navarra en el sistema político, social y económico de España y el reconocimiento a los navarros del régimen general de derechos y libertades.

b) Como deslinde de atribuciones entre el Estado y las Instituciones forales de forma que «es fuero, y, por tanto, corresponde a Navarra lo que no es unidad constitucional».

6. El pacto para el Amejoramiento debe huir de la definición de conceptos

Navarra una exigencia de justicia. III. UCD y el Amejoramiento del Fuero.

ya consagrados (bandera y escudo, por ejemplo) y puede optar, en el tema de las competencias, por la regulación pormenorizada o por la regulación genérica. En este último caso, definido el principio de que es fuero lo que no es unidad constitucional, la efectiva asunción del ejercicio de las competencias quedaría deferida a la firma de sucesivos Convenios con el Gobierno donde se concretarían aquéllas junto a la transferencia de los servicios estatales que correspondan a las competencias.

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo el *Memorándum* trasladaba al Gobierno la preocupación de los centristas navarros por las dificultades que impedían cerrar el acuerdo[522] y exigía una clarificación de la postura del Gobierno sobre los asuntos pendientes de la que dependía que la UCD de Navarra le prestara o no su apoyo en el proceso de negociación:

> En los últimos días, la prensa ha transmitido una serie de informaciones procedentes de los miembros de la Comisión Negociadora navarra que imputan al Gobierno:
>
> –Una posición inflexible en el tema de la intervención del Tribunal de Cuentas.
>
> –Un cambio de giro en el planteamiento inicial respecto a la concreción de las competencias forales.
>
> Tales informaciones concluyen con serios temores acerca del buen fin de las conversaciones, que contrastan con el optimismo transmitido hasta ahora y que constituyen un jarro de agua fría para cuantos confían en la compresión y defensa de la foralidad por parte de UCD.
>
> Se impone una clarificación de la posición del Gobierno en los temas pendientes de acuerdo, antes de la reunión de las Comisiones que tendrá lugar el 9 de diciembre. UCD de Navarra desea conocer si puede o no sostener al Gobierno en su postura respecto al Amejoramiento del Fuero[523].

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

523 Archivo del autor. Refiere Alli que durante la quinta reunión de la Comisión negociadora celebrada el 14 de mayo de 1981 los comisionados expresaron su descontento por las conversaciones mantenidas con el presidente de UCD navarra que "están interfiriendo las negociaciones, pues pretenden actuar de mediadores ofreciendo al Ministerio de Administración Territorial soluciones alternativas a los textos que se negocian". En esta queja coincidieron varios comisionados de distintos partidos… Concretamente Urralburu, al mismo tiempo lamentó que entre los comisionados navarros no hubiese ninguno con

Este documento es prueba irrefutable de que UCD de Navarra no sólo no torpedeó las conversaciones sino que su postura fue determinante para el buen fin de las negociaciones. Refiere Juan Cruz Alli la reunión que mantuvo el 14 de diciembre de 1981 Jaime Ignacio del Burgo con el ministro Arias Salgado. Al día siguiente, 15 de diciembre, el ministro se entrevistó con Juan Manuel Arza, que, según sus propias manifestaciones, "se encontró un ministro receptivo, conocedor del Régimen Foral y con buena actitud"[524]. Algo habría tenido que ver en ello el documento de UCD y la reunión previa mantenida con el presidente de la UCD navarra.

También UCD de Navarra contribuyó a clarificar el debate acerca de si el Amejoramiento debía o no someterse a refrendo popular. Con la perspectiva que da el tiempo podríamos concluir que hubiera sido políticamente aconsejable haber sometido el Amejoramiento a consulta popular. Bien entendido que eso no significa nada. Cataluña refrendó de forma aplastante la Constitución de 1978, con algo menos entusiasmo el Estatuto de 1979 y con más que escasa participación el Estatuto de 2007 y, a la hora de la verdad, los nacionalistas no se sienten vinculados por tales manifestaciones de la voluntad popular. Quebec hace tiempo que no insiste en la independencia, después de dos intentos fallidos, pero los francocanadienses no renuncian a volver a la carga. Los escoceses han rechazado en 2015 su separación del Reino Unido y al minuto siguiente los separatistas ya estaban pensando en el siguiente plebiscito.

Es evidente que con el apoyo de UCD, UPN, PSOE y del Partido Carlista (más de dos tercios del Parlamento Foral) no había ninguna duda acerca de cuál hubiera sido el resultado del referéndum. Pero los argumentos esgrimidos por UCD en un documento elaborado el 23 de abril de 1981 y que fue entregado a la delegación estatal tenían un contenido sustancialmente jurídico[525].

Con arreglo al régimen foral vigente la facultad de pactar con el Estado correspondía a la Diputación Foral, aunque después del Real Decreto Paccionado de 1979 debía obtener la previa aprobación del Parlamento Foral. El Amejoramiento no pertenecía a ninguna de las modalidades para la creación de una Comunidad Autónoma previstas en la Constitución, con o sin necesidad de refrendar el resultado final del proceso estatuyente. Se trataba de un procedimiento de actuali-

---

la preparación en Derecho Foral que tiene Del Burgo" (*Diario de Navarra*, 15 de mayo de 1981.) Sorprende este último comentario cuando la responsabilidad de que Del Burgo no estuviera en la Comisión había sido el veto del Partido Socialista.

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

525 Archivo del autor.

zación, modernización, amejoramiento o reintegración cuyo resultado no era un cambio del "status" de Navarra. Precisamente, la misma existencia de la transitoria cuarta ratificaba este criterio, pues el referéndum previsto en ella tenía por objeto respetar la voluntad popular para una modificación de aquel "status" singular e histórico. Y tampoco parecía procedente solicitar del Gobierno la convocatoria de un referéndum, que sólo podía ser consultivo (artículo 92 de la Constitución[526]) pero nunca decisorio, con carácter previo a la formalización del pacto de amejoramiento con el Estado.

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

El 8 de marzo de 1982 concluyó la negociación con la firma en Madrid por los comisionados del Estado y de Navarra del documento del pacto alcanzado, levantándose a continuación un acta general que refleja sucintamente el contenido de cada una de las reuniones de las Comisiones negociadoras[527]. A continuación el pacto alcanzado fue remitido para su aprobación a la Diputación Foral y al Gobierno.

En la sesión extraordinaria celebrada por la Diputación Foral se sometió a votación el texto pactado del proyecto de Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra por cinco votos a favor, sin que se

526 Artículo 92 Constitución española:

"1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

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

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

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

registraran votos en contra ni abstenciones, habida cuenta de que ni los diputados forales de HB, Angel García de Dios, ni de Amaiur, Jesús Bueno asistieron a la reunión. Este último remitió un escrito a la presidencia que fue leído en la sesión en el que explicaba las razones de su inasistencia[528]. Tras la lectura íntegra del acta de la reunión del 8 de marzo de 1982 y del texto íntegro del pacto alcanzado, se

528 El diputado Jesús Bueno Asín, recordó en primer lugar su exclusión de la Comisión negociadora, con lo que la Merindad de Sangüesa [al igual que la de Pamplona-Ciudad y Pamplona resto Merindad] quedó apartada de las negociaciones, de forma que "por primera vez en la historia se marginaba a unos Diputados de la Comisión que iba a representar a la propia Diputación". Dicho esto, añadió: "Así, en los 15 meses en los que se ha estado aparentando que se negociaba con el Gobierno de Madrid, en ningún momento se ha informado oficialmente a la Diputación de la marcha de las conversaciones. Dicha Comisión ha actuado al margen de la Diputación, que es quien la designó como su representante. Más aún, ni tan siquiera se me ha informado de manera oficiosa. El tema era tabú. El primer borrador que conseguí me lo encontré, olvidado por alguien, en el salón biblioteca de la Diputación. Como Diputado foral desconozco el contenido del llamado Amejoramiento. Me he tenido que enterar a través de la prensa que, curiosamente, estaba puntualmente informada, en particular los enviados especiales del Diario de Navarra. Por fin hoy a las diez de la mañana, junto con la convocatoria de sesión extraordinaria, se me entrega el texto que parece es el definitivo y que según la prensa es distinto del que la semana pasada se dio como definitivo a los medios de comunicación. [Bueno Asín, que era al mismo tiempo parlamentario foral, omitió que se habían celebrado seis sesiones informativas de los comisionados de Navarra en la Comisión de Régimen Foral del Parlamento y que en la propia Diputación se había facilitado información en el salón de sesiones, una en 1981, con motivo de haberse llegado a un acuerdo sobre el Título Preliminar y parte de Instituciones, y veinte días antes se dio cuenta e hizo entrega a los diputados forales Bueno Asín y Del Burgo del texto que parecía ser definitivo.] En mi opinión, la "Comisión Negociadora" se ha extralimitado en sus funciones: "negocia" a puerta cerrada; no informa a la institución que en principio representa; margina a los Diputados Forales de la izquierda abertzale; modifica las Bases aprobadas por el Parlamento Foral con sus mismos votos y, encima, sin conocimiento oficial de Diputación ni autorización de ésta, firma el texto del Amejoramiento.- En definitiva, esto es reflejo de lo que realmente ha sucedido: los partidos estatales han llegado a un entendimiento con sus delegaciones provinciales a propósito de Navarra. Pero, ¿de qué se trata, de Navarra o de constituir un sindicato de defensa de los intereses fueristas? No voy a entrar en estos momentos a hacer una valoración del contenido del texto del Amejoramiento. Ahora bien, visto el comportamiento de la Comisión y las declaraciones de alguno de sus miembros ante las críticas y protestas de las fuerzas políticas abertzales, se confirma la impresión de que la única justificación del Amejoramiento es la de constituir un instrumento de pretendida separación de Navarra de la Comunidad Vasca. El Amejoramiento o es válido por sí mismo, por su contenido, o no se justifica por lo que supone de separación institucional del resto del País Vasco. A no ser que se quiera ocultar que se ha elaborado 'a la contra de lo vasco' y se haya caído en la trampa de Madrid olvidándose de los intereses del pueblo navarro. Con estos antecedentes, y con este modo de proceder de la Comisión designada en la representación que ostento, y por respeto a mis representados y electores, no estoy dispuesto ni me prestaré a hacer el 'paripé' a unos partidos políticos que han jugado así con esta Diputación y con buena parte de los navarros. Por lo tanto, no asistiré a esta reunión extraordinaria, porque hay razones más que suficientes como para no participar en la votación o quizá en una aprobación por aclamación".

sometió a votación que fue aprobado por asentimiento unánime.

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

Pedro Sánchez de Muniáin

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

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

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

Angel Lasunción

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

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

Jaime Ignacio del Burgo

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

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

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

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

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

Jesús Malón

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

> Adecuar nuestras Instituciones democratizándolas es un gran paso, que supone un reto, al pasar de Diputación a Gobierno con toda su problemática.
>
> Pienso que he sido fiel a mí mismo defendiendo los intereses de Navarra, cumpliendo el mandato de la Diputación y del Parlamento.
>
> Navarra comienza una nueva etapa que ha de redundar en beneficio de todos los navarros y de España.
>
> Tengo una alta estima de la Comisión negociadora y del trabajo que en ella se ha desarrollado.

La Corporación acordó, asimismo, por asentimiento adherirse a la felicitación que el diputado foral Sánchez de Muniáin había hecho a los asesores de la Comisión, Joaquín Gortari, José Angel Zubiaur y José Antonio Asiáin.

La reacción aberzale

Como había ocurrido en la aprobación del Estatuto vasco, los partidos que habían dado su apoyo al Amejoramiento (UCD, PSOE, UPN y Partido Carlista) expresaron su satisfacción por el pacto alcanzado[529]. Los partidos aberzales no ocultaron, en cambio, su radical desacuerdo:

Herri Batasuna

> El Amejoramiento del Fuero certifica la muerte definitiva de los últimos restos de nuestra soberanía foral, muerte ya decretada por la Constitución española de 1978 en su Título Preliminar y en su disposición adicional primera, que no es sino una repetición casi exacta del artículo de la Ley Derogatoria de los Fueros de 1839.
>
> El Amejoramiento no recoge ninguno de los puntos que los propios negociadores navarros se habían propuesto como mínimos a obtener para salvar la cara, esto es, el carácter pactado del Régimen Foral, su carácter preconstitucional, la competencia exclusiva de la Cámara de Comptos para fiscalizar las cuentas de Navarra. Ni esos puntos que ya eran en sí más que discutibles,

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

se han podido obtener en la negociación. ¿Cómo poder afirmar entonces que ha ganado Navarra? Aquí lo que se ha hecho es traición a Navarra y sus Fueros.

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

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

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

Sinceramente creemos que no es justo hablar de ‘amejoramiento’ porque aquí no hay más que ‘empeoramiento’ de nuestro Régimen Foral, empeoramiento hasta el límite máximo de su liquidación pura y simple.

PNV

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

(…)

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

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

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

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

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

Euskadiko Ezquerra

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

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

(…)

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

El Parlamento Foral ratifica el Amejoramiento

El 15 de marzo de 1982, el Parlamento Foral debatió, votó y aprobó el pacto sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral[530]. Fue ratificado por 49 votos a favor (UCD, PSN, UPN y Partido Carlista), 5 en contra y 16 ausencias de HB y grupos afines[531].

El debate se inició con la defensa del nuevo pacto foral por parte del presidente de la Diputación Juan Manuel Arza, que expuso detalladamente el contenido del proyecto de Ley Orgánica convenido. Solicitó el apoyo de la Cámara porque "si así lo hacéis, Navarra contará con el instrumento legal adecuado para mantener

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

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

su identidad, para gobernarse a sí misma y para procurar, para todos los que aquí vivimos y para los navarros que desde fuera añoran su tierra, un satisfactorio presente y esperanzador futuro".

Seguidamente, consumieron un turno a favor Jaime Ignacio del Burgo en representación de UCD[532]; Víctor Manuel Arbeloa, que abandonó la presidencia de la Cámara para intervenir desde el estrado, en nombre del Partido Socialista Obrero Español[533]; Javier Gómara[534], presidente de Unión del Pueblo Navarro; y el

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

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

534 Gómara: "¿Por qué algunos ponen reparos a la aprobación de ese texto de Amejoramiento y Reintegración? ¿dónde está el empeoramiento del que se habla, si se respeta la naturaleza del Régimen Foral y se aumenta su capacidad de obrar? Sin entrar en intenciones torticeras creemos que hay mucho de falta de realismo, de no situarse en el ahora y en el aquí, en 1982, de idealismo mal entendido, de mimetismo, de nostalgia y de utopía. Y todo esto, en el mejor de los casos. (…) El que quiere la soberanía para Navarra

único parlamentario del Partido Carlista, Mariano Zufía[535].

Consumieron los turnos en contra, Carlos Clavería, portavoz del Partido Nacionalista Vasco y antiguo miembro junto a Carlos Garaicoechea del Consejo Foral[536]; y los parlamentarios forales Mikel Sorauren de Euskadiko Ezkerra[537] y

maneja un concepto antiforal porque precisamente el Fuero es la autonomía jurídica dentro de una unidad política superior. Nunca el horizonte del Fuero es la soberanía, porque si llegase a la soberanía no estaríamos hablando de Fueros, sino de derecho internacional".

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

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

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

Jesús Casajús, de UNAI[538].

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

> Acabamos de votar lo que miles de navarros, a caballo de dos siglos, soñaron, lloraron y añoraron. Muchas gracias y que Navarra premie a su señorías. Señores parlamentarios, en nombre de la voluntad soberana del pueblo de Navarra, a quien esta Cámara representa, queda aprobado, queda ratificado el texto sobre Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra que acabamos de ver[539].

La ratificación de las Cortes

El Congreso

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

El 5 de mayo de 1982 el presidente de la Diputación Foral, acompañado de los diputados Javier Moscoso y Alfonso Bañón y los senadores Jaime Ignacio del Burgo y José Gabriel Sarasa se entrevistaron en el Congreso de los Diputados con el presidente de la Cámara, Landelino Lavilla, para plantear que, dada la naturaleza paccionada del Amejoramiento, la Ley Orgánica debía tramitarse por el trámite de lectura única. Esta tramitación eliminaba la posibilidad de que se pudieran plantear enmiendas al articulado, aunque sí a la totalidad, de modo que el voto del

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

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

Congreso fuera de ratificación o rechazo del proyecto acordado con Navarra[540].

También realizaron gestiones en igual sentido los diputados socialistas Alfonso Guerra y Gabriel Urralburu con el presidente del Gobierno, Leopoldo Calvo Sotelo, que garantizó se haría conforme a la pretensión de Navarra[541].

El 10 de mayo de 1982, la Mesa y Junta de Portavoces del Congreso acordaron que el proyecto se tramitara por el procedimiento establecido en el artículo 150 del Reglamento de la Cámara[542].

El pleno del Congreso debatió el proyecto en la sesión de 30 de junio de 1982[543].

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

> Es, en efecto, la primera vez que una Constitución española reconoce expresamente los derechos forales. La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. Un precepto, conviene notar, que fue además el resultado de la amplia voluntad convergente de las fuerzas políticas que participaron en el proceso constituyente.
>
> (…)
>
> [El proyecto] con escrupuloso respeto a nuestra Constitución viene a unirse a la siempre mantenida y reiterada línea de reconocimiento de la singularidad del Régimen Foral navarro; singularidad arraigada en la Historia, expresión de las peculiaridades del ordenamiento y que, lejos de encerrarse en el ámbito estricto del pasado, ha sabido proyectarse siempre a lo largo del tiempo como un algo vivo y dinámico, adaptándose de este modo a las exigencias de cada momento.
>
> (…)
>
> "A lo largo de la historia se han producido numerosos supuestos de conve-

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

541 Diario de Navarra, 7 de mayor de 1982.

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

543 Diario de Sesiones, 30 de junio de 1982.

> nio entre la Administración del Estado y la Diputación de Navarra […] en relación con muy distintas materias… se acuerda, se pacta entre ambas el reparto de unas determinadas competencias y funciones y, en su caso, se modifica, se amejora el Fuero. La ordenación se establece a través de la vía del acuerdo, del convenio; convenios fiscales y económicos, convenios en materia de Administración local, de Derecho privado, de montes, en materia de educación, en materia de transportes, bienes comunales, de circulación, etc. […] el procedimiento estaba marcado. No ofrecía duda alguna.

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

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

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

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

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

> Voy a terminar con un análisis muy somero del contenido de la Ley donde, por ejemplo, podríamos citar como elementos que para nosotros son fundamentales a la hora de emitir nuestro voto, la limitación intolerable para el Parlamento Foral de sus sesiones plenarias a un número gratuito de 16; eso

> es un reflejo de los pactos autonómicos, o bien el tratamiento que se da en la Ley al euskera, al que se le veda toda posibilidad de desarrollo fuera de las zonas vascoparlantes, convirtiéndolo de hecho en reliquia histórica con la que justificar la mala conciencia que supone haber firmado su sentencia de desaparición o extrañamiento de Navarra, o bien la caricatura de la Cámara de Comptos, que establece esta Ley, o bien la limitación del régimen foral que antes he citado, o bien los artículos 44 [competencias exclusivas de Navarra], números 8, 13, y 14, 24 y 26; los artículos 47 [enseñanza], 50 [competencias exclusivas en virtud de su régimen foral en materia de agricultura, ganadería y montes] y 51 –Policía- y artículo 55, que regula el régimen de televisión, todos ellos con un nivel competencial sensiblemente inferior al de las Comunidades Autónomas históricas que han aprobado sus Estatutos por la vía del artículo 151, por no hablar de la fecha de elecciones, reflejo de los pactos autonómicos, el número de los Diputados forales, reflejo de los pactos autonómicos, o bien de la conversión del Parlamento Foral en una nueva figura decorativa.

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

También el diputado Juan María Bandrés, de Euskadiko Ezquerra, consumió un turno en contra para anunciar su voto en contra del Amejoramiento. Denunció que los comisionados navarros se hubieran plegado a las exigencias de la LOAPA, cuya aprobación se produciría en la misma sesión plenaria, pero que en modo alguno suponía una merma para la autonomía foral navarra[544]. Y concluyó:

> Es sabido que nosotros defendemos la necesaria vinculación política de Navarra con el resto de Euskadi. Pero ello no nos impide defender, como lo defendía también hasta hace no mucho tiempo el Partido Socialista de Euskadi. Pero ello no nos impide defender, con el mismo entusiasmo, mayores cotas de autogobierno para Navarra, y, por ello, denunciar aquellas fuerzas políticas que no han sabido estar a la altura de las circunstancias.
>
> Siempre hemos estado guiados por el interés de buscar aquella salida que mejores perspectivas ofrezca para la búsqueda de una solución racional a los problemas –graves, desde luego- de toda índole que se plantean en Navarra.

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

> Pero, en relación con este proyecto, la UCD navarra, incomprensiblemente apoyada por el PSOE, con el aplauso de la derecha más reaccionaria, ha impedido ese debate claro y suficiente que creara las condiciones para que los propios navarros puedan decidir. Por ello, esas mismas fuerzas se han opuesto, en el seno del Parlamento Foral, a la celebración de un referéndum entre todos los navarros.
>
> Nosotros tenemos nuestro juicio claramente formado sobe el tema. A Navarra le conviene, sin lugar a dudas, formar parte de la Comunidad Autónoma vasca, por las vías democráticas que prevé la propia Constitución Ustedes, negándose reiteradamente al debate sereno, racional y previo, han preferido sustituir la auténtica voluntad del pueblo navarro. Nosotros no compartimos tal responsabilidad.

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

> El amejoramiento del fuero demuestra que Navarra ha sabido encontrar su verdadero camino al haber decidido mantener su personalidad política en la España de las autonomías sin necesidad de diluir su identidad en otras Comunidades constituidas al amparo de la Constitución de 1978. Esta Ley prueba, asimismo, que el amparo y respeto de la Constitución a los derechos históricos de los territorios forales no era una mera declaración retórica, sino que es una realidad profunda de la voluntad nacional de resolver con justicia una reivindicación secular derivada de los errores cometidos al calor de una concepción centralista del Estado, incompatible con las raíces integradores de la auténtica dimensión de la unidad nacional.
>
> (…)
>
> Resulta verdaderamente pintoresco que quienes quisieron, mediante el hecho consumado o, dicho sin eufemismo, por la brava, incorporar Navarra al Consejo General del País Vasco, invoquen ahora la necesidad de un referéndum para dar legitimidad a una decisión que proviene de la ratificación de un Parlamento expresamente elegido por sufragio universal para tal fin.
>
> A los demás grupos abertzales que, como Herri Batasuna nos han otorgado el calificativo de traidores por nuestra aprobación del amejoramiento, convendrá replicar que traición a Navarra y a su pueblo es tratar de implantar, mediante la violencia y el terror, que nunca han condenado y que políticamente secundan, unas ideas que contrarían su historia, su cultura y la voluntad política de la inmensa mayoría de sus habitante.

(…)

> Pactar no es ceder ni transigir, sino situar el diálogo y la razón como guía permanente del quehacer político para que la libertad y los derechos propios se desenvuelvan con respeto a la libertad y a los derechos de los demás.
>
> La historia de Navarra nos enseña que la libertad colectiva de los navarros pervive porque sus representantes han sabido siempre pactar desde la afirmación inequívoca de su propio e imprescriptible derecho, pero con respeto siempre al legítimo empleo, en su campo de actuación y competencias, de quienes en cada momento encarnan la soberanía, que antaño fue el Rey y hoy corresponde al pueblo español en su conjunto, por residir en él la soberanía nacional.

En nombre del Grupo Mixto, subió a la tribuna el diputado Javier Moscoso[545]. De su intervención extraemos los siguientes extremos:

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

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

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

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

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

> Porque este amejoramiento mantiene el carácter originario del régimen foral de Navarra, porque esta Ley mantiene el carácter de acuerdo, de pacto, el carácter pactado de este régimen foral y porque este régimen foral va a ser, como hasta ahora, inmodificable unilateralmente por el Estado, puede afirmarse con toda verdad que es una Ley perfecta y absolutamente respetuosa con la autonomía de Navarra. Y si eso aleja la posibilidad de incorporar a Navarra a la Comunidad Autónoma vasca, en todo caso debe atribuirse a la voluntad de este pueblo de Navarra y a la voluntad de sus representantes, porque esta Ley es una buena Ley y a esta Ley no se le puede imputar ningún tipo de agresión al régimen foral de Navarra.

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

> El problema de esa minoría, aunque significativa, que existe, que pretende incorporar Navarra a la Comunidad Autónoma vasca, cuya minoría hasta ahora no ha logrado integrarse en el sistema institucional de Navarra y yo creo que debe intentarse al menos el lograr su integración. (…) Los socialistas navarros y los socialistas vascos hemos creído que existía una vía mucho más natural de encauzar esas relaciones. Es la vía de la cooperación, a la cual venimos reiteradamente invitando a los representantes de la Comunidad Autónoma vasca para que, de una vez, acepte que Navarra no puede ser absorbida contra su voluntad, deje de practicar una política constante de agresión –o al menos entendida como de agresión– y abra vías naturales de cooperación entre Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca[546].

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

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

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

Y por último, hizo uso de la palabra el diputado del Partido Comunista, Jordi Solé Tura. El voto de su partido sería favorable, pero formuló serias objeciones de fondo y de forma. Para el que fuera ponente de la Constitución, Navarra se constituía en Comunidad Autónoma

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

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

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

> En realidad, se da a esta Ley el tratamiento de una especie de acuerdos entre Gobiernos equivalentes y se ha llegado a la situación de que este Parlamento está tratando la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra, es decir, del acceso de Navarra a la autonomía [gran error de Solé

> Tura], con el procedimiento que en la práctica utilizamos para la discusión de los tratados internacionales. Sólo nos queda decir sí o no y nada más, y esa es una objeción importante.

Había otra objeción de fondo:

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

Concluido el debate, el presidente Landelino Lavilla sometió a votación el proyecto de Ley de Amejoramiento del Fuero: "Será objeto de una sola votación que cumplimentará tanto las previsiones del artículo 150 del Reglamento como la previsión del artículo 81 de la Constitución en función de su carácter orgánico. Quiérese decir que si en la votación obtiene la mayoría absoluta, quedará, sin más, aprobado y quedará, por tanto, cumplido el requisito del artículo 81 de la Constitución"[547].

La votación dio el siguiente resultado: 276 votos emitidos; 266 favorables; nueve negativos; una abstención[548].

---

547 El artículo 81 de la Constitución: "Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución".

El artículo 150,1 del Reglamento del Congreso aprobado el 10 de febrero de 1982: "Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única".

548 El diputado de UPN Jesús Aizpún no pudo participar en esta sesión parlamentaria. El diputado Javier Moscoso dijo hablar también "por delegación expresa en nombre

El Senado

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

Fue en el Senado donde se formularon las aportaciones doctrinales más profundas sobre el Amejoramiento del Fuero. Por este motivo, transcribimos –como colofón a este último capítulo- los discursos de todos cuantos a favor o en contra intervinieron en el salón del plenos del Palacio de la Marina Española, pues resultan imprescindibles a la hora de comprender la letra de la ley e interpretar el espíritu del legislador[549].

Rafael Arias Salgado, ministro de Administración Territorial:

> Me corresponde hoy presentar ante este Pleno el proyecto de Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. A través de él, Navarra quedará constituida en Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias, indivisibles e integradas en la nación española, y solidaria con todos sus pueblos tal como reza su artículo 1º.
>
> El objetivo de este proyecto es, por tanto, regular el régimen navarro dentro del marco constitucional, cumpliendo las previsiones de nuestro texto fundamental y respetando las peculiaridades que caracterizan a dicho territorio

---

del compañero de nuestro Grupo Jesús Aizpún, que tanto ha luchado para que esta Ley pudiese ser una realidad positiva para Navarra, y que, por razones de salud, que todos lamentamos, en el día de hoy no se puede encontrar en esta Cámara, lo cual, sin duda, será para él un motivo de profundo pesar. Le recuerdo y asumo su representatividad con gran satisfacción y profundo orgullo". Fue, sin duda, una ausencia relevante. En los escaños de UCD había especial interés en escuchar al líder del partido regionalista defender el Amejoramiento, pues poco tiempo atrás su convicción de que la disposición adicional de la Constitución no garantizaba los fueros y la transitoria cuarta de la misma llevaba a Navarra indefectiblemente a Euskadi, le había llevado a abandonar el partido centrista.

Los nueve votos en contra fueron del diputado socialista vasco Enrique Múgica Herzog; los de los diputados del PNV, Fernando Aristizábal, Marcos Vizcaya, Gerardo Bujanda y Jesús María Elorriaga; los andalucistas Juan Carlos Aguilar, Miguel Angel Arredonda, José García Pérez y Emilio Rubiales. El diputado Juan María Bandrés no votó. La abstención fue del diputado comunista Emérito Bono.

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

foral.

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

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

Este principio general, encuentra en el caso de Navarra una concreción que se ajusta al régimen singular que siempre ha tenido este territorio. En efecto, la disposición adicional primera contiene una previsión fundamental: el amparo y respeto que la Constitución otorga a los derechos históricos de los territorios forales, y por consiguiente de Navarra. Con ello la Constitución, desde su posición de norma suprema a la que está sujeto el resto del Ordenamiento Jurídico, realiza una doble operación: entronca con el régimen histórico navarro, y en este sentido no hay que olvidar que la Disposición derogatoria de aquella se deduce la vigencia de las Leyes de 1839 y 1841, que contienen la esencia del Régimen Foral. Y en segundo lugar inserta éste en la Constitución, abriendo la puerta a la revisión, modernización o amejoramiento.

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

Aunque pueden encontrarse testimonios del reconocimiento de la singularidad navarra con anterioridad a 1839, en realidad la fecha clave es la marcada por el Convenio de Vergara, que pone fin a la primera guerra carlista

y que tiene su traducción jurídica en la Ley de 25 de octubre de 1839, confirmatoria de los Fueros navarros "sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía". A esta Ley seguirá la Ley de 16 de agosto de 1841 en la que se fija el Régimen Foral en sus instituciones y competencias, y que puede considerase como el punto de arranque inmediato del sistema jurídico navarro, dentro de la España que surge tras la caída del Antiguo Régimen.

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

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

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

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

Al mandato constitucional de respeto y amparo de los derechos históricos

se añadía la previsión de su reordenación y actualización general[550]. La necesidad de ésta deriva de varias razones. Me quiero referir a dos muy sucintamente. La primera de ellas radica en el profundo cambio experimentado en la sociedad y en sus relaciones con los poderes públicos, desde mediados del siglo pasado. Hoy día, la Administración moderna ha asumido un arsenal de competencias y responsabilidades impensables en el siglo pasado; es lógico que la Diputación Foral reciba tales competencias para así poder hacer frente con eficacia a las actuales demandas del pueblo navarro.

La segunda razón trae causa de la nueva organización territorial del Estado de las Autonomías establecida por la Constitución. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas prefijadas en los artículos 148 y 149 había de ser también marco de referencia para Navarra, a fin de atribuírsele el nivel máximo de funciones que el sistema permite. No tendría sentido, que establecido con carácter general el principio autonómico, en el caso navarro la perspectiva se redujera a una pura adecuación de sus fueros. Así pues, esa previsión de modernización del régimen foral había de ser interpretada en sentido amplio, no como un simple ajuste temporal de la legislación foral, sino como una exigencia de reordenación global del sistema autonómico navarro dentro del doble marco foral y constitucional[551].

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

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

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

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

Fruto de ese acuerdo, conseguido tras una larga pero constructiva negociación, es el actual proyecto, que, además, incorpora a su articulado esa cláusula de garantía foral de irreformabilidad sin pacto previo, con lo que cierra dentro del marco de nuestra Constitución la línea evolutiva abierta en 1829.

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

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

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

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

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

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

Por un lado, el texto que se va a someter a votación de esta Cámara reintegra las competencias que en 1841 pugnaban con la concepción centralista del Estado; por otra parte, atribuye a la Comunidad Foral toda una serie de nuevas competencias que son asumibles por las Comunidades Autónomas en el marco del artículo 149 de la Constitución y que, desde luego, no for-

maban parte de los Fueros, consiguiendo así una síntesis entre autonomía y foralidad que entiendo va a ser profundamente fructífera para Navarra[552].

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

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

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

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

pervivencia queda indisolublemente vinculado desde ahora el ejercicio de la foralidad.

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

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

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

José Gabriel Sarasa (UCD):

Consumió un turno a favor con estas palabras:

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

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

No es, por tanto, casualidad que en la Constitución se mantenga la vigencia

para Navarra de la Ley de octubre de 1839, confirmatoria de los Fueros. Navarra, con esta base jurídica, con tesón y con gran sentido político ha sabido conservar durante siglo y medio su Régimen Foral, su autonomía, base de su identidad. Desde entonces hasta ahora, Navarra, es cierto, ha visto menguados en ocasiones sus derechos, y ha tenido que vivir en constante alerta, pero ha conservado su foralidad, que ha ejercido, dispuesta siempre al diálogo, al entendimiento y al pacto solidario con los intereses generales de la nación.

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

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

El afán autonómico se hizo sentir con gran fuerza, como era de esperar y ya se conocía, en el País Vasco, creándose su Consejo General como institución provisional, y a la hora de fijar su ámbito territorial, surgió la cuestión de Navarra. Mucho, muchísimo tuvimos que trabajar y discutir, mucho tuvo que trabajar y discurrir UCD de Navarra en aquel entonces, pero la razón se impuso y dicho ámbito territorial quedó circunscrito a su espacio que le es natural, a Guipúzcoa, Alava y Vizcaya.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

> te decir que estos mismos planteamientos, que hoy aquí culminan, fueron objeto de nuestro programa electoral en 1977. También tengo que resaltar la satisfacción que nos produce la actitud mostrada por el Gobierno, que acabamos de oír al señor ministro de Administración Territorial, que con gran voluntad autonomista ha sabido comprender con sentido político, con sentido común y con sensibilidad jurídica lo que los navarros pretendíamos, respetando, como dice la Constitución nuestros originarios derechos históricos.
>
> Por tanto, nuestro Grupo, consecuente con los planteamientos que siempre ha mantenido, votará a favor –lo puedo anunciar ya– de este proyecto de Ley y, con contendía emoción, pido también el voto favorable a los demás Grupos representados en esta Cámara, e incluso me atrevería a pedir el de todos y cada uno de los señores Senadores.

Ningún senador pidió la palabra en contra del proyecto, de modo que se entró en el turno de portavoces. En primer lugar, habló el portavoz del PNV José Luis Iriarte Errazti, senador por Guipúzcoa, seguido por los senadores José Luis Monge (Convergencia Navarra[553]), Víctor Manuel Arbeloa (PSOE) y Jaime Ignacio del Burgo (UCD).

José Luis Iriarte (PNV):

> Vamos a intervenir en un turno de portavoces con un objeto meramente explicativo y testimonial. Si hubiera existido en nuestro Reglamento el trámite de explicación de voto, hubiéramos utilizado dicho trámite, y ello por la sencilla razón de que no deseamos entablar polémica alguna a este respecto, sino simplemente queremos fijar nuestra posición, para que quede ahí, frente a la historia.
>
> Nuestro Grupo ha escuchado con respeto lo que aquí se ha dicho hasta ahora del amejoramiento del Fuero de Navarra e igualmente respetuoso va a ser con lo que se diga a continuación de nuestra intervención.
>
> Como SS.SS. saben, nuestro Grupo ha votado sistemáticamente de forma afirmativa todo proyecto de Ley que configurase un "status" de autonomía, es decir, todos los Estatutos de Autonomía que se han aprobado en esta Cámara. Sin embargo, en este caso nos vemos obligados a hacer una excepción: explicaré brevemente el porqué.

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

Un navarro apasionado que ya es historia, y me refiero a Francisco Espoz y Mina, dejó escrito, creo que en sus "Memorias", el siguiente pensamiento: "En cuestión de Fueros, vascos y navarros siempre vamos juntos". Otros insignes navarros como Olave, Campión, etcétera, han mantenido ideas políticas análogas. Hoy, sin embargo, la realidad es distinta, los caminos se han separado porque ha habido fuerzas que con contumacia y con empeño pertinaz se han volcado en hacer las vías separadas. Pues bien, nuestro Partido ha querido siempre distinguirse por dos líneas o ideas fundamentales en el tema que nos ocupa: la defensa de los Fueros, los derechos del pueblo vasco –parte esencial del cual creemos que es Navarra–, y la democratización de la vida pública. Pues bien, precisamente este respeto a los procedimientos y resultados democráticos nos obligan a tener muy en cuenta que en Navarra en este momento histórico nuestro Partido no ha tenido la incidencia política suficiente para poder influir, y menos decidir, a la hora de tomar los acuerdos previos al amejoramiento del Fuero. Por ello, tenemos que respetar los acuerdos que en planteamientos autonómicos han concertado otras fuerzas mayoritarias en Navarra. Las respetamos, sí, pero, por supuesto, no las compartimos, y no las compartimos porque creemos que constituyen un grave error histórico.

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

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

José Luis Monge (Convergencia Navarra):

En primer lugar, yo querría agradecer al representante del Grupo de Senadores Vascos la mesura y el respeto con que se ha pronunciado en su interven-

ción, y, fundamentalmente, creo que es un dato positivo el que ustedes, por lo menos en esta ocasión, admitan que no han podido oponerse con mayor contundencia al pacto de amejoramiento por falta de incidencia de su partido dentro de la vida política navarra.

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

Pecaríamos de insinceros si ocultáramos aquí que la negociación de este pacto de amejoramiento sembró, en determinada etapa, una cierta inquietud en nosotros, debido, fundamentalmente, a que en unos momentos cercanos ya al acuerdo final en el curso de las conversaciones, se decidió desplazar la expresión del carácter paccionado que figuraba en el artículo 3º del proyecto a un supuesto preámbulo o exposición de motivos.

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

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

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

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

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

Y en cuarto lugar, y este dato es para nosotros esencial a la hora de valorar el proyecto, se determinó el proceso de ratificación del pacto por las Cortes a través de un procedimiento específico o “sui generis” que consiste en el

debate a la totalidad sin que quepan enmiendas parciales, sino únicamente las de veto, con lo cual se margina o proscribe el grave inconveniente que supondría el que lo acordado por las partes pudiera resultar desvirtuado a través de correcciones impuestas en el debate ante las Cámaras[554].

En todo caso, yo quiero dejar constancia aquí que tanto mi Partido, Convergencia Navarra –recientemente federado con Alianza Popular– como el Senador que les habla han dedicado un profundo análisis al texto, cuidando en todo momento con escrupulosidad que su contenido fuera armónico con la

554 El preámbulo del Amejoramiento dice así:

"Navarra se incorporó al proceso histórico de formación de la unidad nacional española manteniendo su condición de Reino, con la que vivió, junto con otros pueblos, la gran empresa de España.

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

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

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

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

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

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

filosofía y la esencia del Fuero. Porque, señoras y señores Senadores, no estamos ante la aprobación de un Estatuto, acontecimiento que por su importancia y trascendencia supone y justifica siempre un esfuerzo extraordinario para los representantes de la región afectada y que, en último término, se traduce en la consecución de unas cotas de poder político más o menos altas. Aquí, junto a esa problemática ya de por sí difícil y enjundiosa, hay otro flanco que cubrir, y ese flanco, que para nosotros es el más trascendente, consiste en conseguir que este nuevo pacto denominado de amejoramiento no rompa con la tradición histórica de Navarra, mantenga intacta y en toda su pureza la esencia medular del Fuero.

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

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

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

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

Además, porque en su elaboración y formulación se han seguido idénticos pasos que en anteriores disposiciones, claramente paccionadas. Es decir, acuerdos entre la Administración del Estado y la Diputación Foral de Navarra mediante la respectiva aprobación del texto negociado por las dos Comisiones nombradas al efecto.

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

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

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

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

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

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

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

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

renuncia o entreguismo.

En el último término, si las nuevas facultades, que ahora se nos reintegran y que vienen a sumarse a las que ya detentábamos, fueran consideradas injustamente por alguien como cortas, siempre cabrá la respuesta de que son las que los navarros de una manera libre y voluntaria, han decidido negociar y pactar con la representación del Estado. Y ligamos aquí con otro gran principio que mantiene todo su vigor y eficacia real en el texto que hoy debatimos; me refiero al principio de la solidaridad, con el cual comulgamos todos los navarros.

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

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

Víctor Manuel Arbeloa (PSOE):

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

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

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

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

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

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

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

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

Dígase lo que se diga, las Constituciones españolas nos trajeron a los na-

varros, como a todos los pueblos de España, el código fundamental de las libertades –que en todos los medios reaccionarios se llamaban "libertades de perdición"– y los principios fundamentales del Estado democrático moderno. Pero es ahora, en el año 1978, cuando por fin se reconocen, se constitucionalizan, también nuestros derechos históricos.

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

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

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

Pues bien, señor Presidente, señoras y señores Senadores, ¿cuál es el papel de las viejas autonomías, de los pueblos con mayor conciencia, con infraestructura, con instituciones, como es el de Navarra, que ha mantenido

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

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

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

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

Señor Presidente, señoras y señores Senadores, solamente una palabra final de agradecimiento. Lo digo delante de mis compañeros y amigos del Parlamento y de la Diputación Foral, y de tantos navarros, de Navarra y de

Madrid, que nos acompañan esta tarde. Tengo que ser ahora discreto y delicado. Pero ustedes saben muy bien –me lo han dicho muchas veces personas de todos esos grupos y escaños– que Navarra es una clave dramática –ojalá que solamente fuera lírica– en el mapa autonómico español.

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

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

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

Jaime Ignacio del Burgo (UCD):

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

Hubo 19 Senadores que decidieron echar bola negra a la hora de la votación. Y es que la palabra "Fueros" tenía todavía una vinculación innegable con el Antiguo Régimen, y algunos liberales pensaban que la Constitución de 1837 debía aplicarse rígida y uniformemente en todo el territorio nacional.

En esta ocasión, nos reunimos para dar aprobación a la Ley Orgánica sobre Reintegración y Amejoramiento de Navarra. Vamos a ratificar, pues estoy

seguro de que las bolas negras dejarán paso a un generalizado asentimiento, con excepción de la minoría nacionalista, el pacto suscrito entre la Diputación Foral de Navarra y el Gobierno de la nación.

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

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

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

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

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

A partir de la Ley Paccionada, e integrada Navarra en la estructura unitaria del Estado, el régimen foral reconocido por aquélla constituiría una excepción singular e injustamente tachada como privilegiada en el sistema común de las demás provincias españolas. Hubo momentos en que la hostilidad hacia el sistema navarro alcanzó cotas desmesuradas, hasta el punto de que Navarra hubo de protagonizar una lucha tremenda y desigual frente al centralismo. La necesidad de resistir frente a un enemigo todopoderoso hizo que los navarros, por encima de ideologías y partidos, supieran unirse en defensa de los restos de su perdida soberanía foral. Y aún es más digno de admiración que, a lo largo de estos ciento cuarenta y un años de lucha permanente para defender su foralidad originaria, Navarra consiguiera reforzar el débil entramado de competencias de la Ley Paccionada hasta conseguir un importante nivel de autogobierno.

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

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

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

región vasco-navarra, se inclinaba por la potenciación de la autonomía foral mediante el procedimiento más adecuado para conseguir el ideal de la reintegración.

Ciento cuarenta y un años han debido de pasar para que las razones de Navarra sean plenamente escuchadas. El texto que hoy se somete a la consideración de esta Cámara demuestra el triunfo de la razón del foralismo. Cuando los juristas navarros proclamábamos el carácter paccionado de nuestro régimen no hacíamos otra cosa que afirmar un derecho histórico que hoy ha sido amparado y respetado por la propia Constitución que hasta ahora había ignorado en España la cuestión foral. Cuando la Diputación de Navarra reivindicaba para sí competencias ejercidas por el Estado que no podían considerarse en modo alguno como inherentes a la unidad constitucional, estaba propugnando para España un modelo de Estado radicalmente distinto del centralismo, tal y como establece nuestra Constitución al configurar el Estado de las Autonomías.

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

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

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

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

recuperación, por la vía del Amejoramiento del Fuero, de la plenitud de su autonomía.

No será ocioso recordar aquí el solemne compromiso hecho público el 8 de junio de 1977 por el entonces Presidente del Gobierno Adolfo Suárez: "Respetamos –decía el Presidente– y respetaremos la autonomía foral de Navarra, sustentada en un pacto histórico que sólo se podrá modificar con el consentimiento del pueblo navarro, Este respeto no significa congelación de lo existente, sino el reconocimiento del derecho de Navarra a recuperar la plenitud de su autonomía foral dentro de la unidad de España".

No es de extrañar, después de este planteamiento que resume el pensamiento del foralismo democrático, que UCD se negara a la derogación constitucional de la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que a Navarra se refiere, pese a enormes presiones nacionalistas, pues ello hubiera dejado sin anclaje jurídico a la Ley de 1841 y al propio Amejoramiento del Fuero. Tampoco resulta sorprendente que UCD, en la Disposición adicional primera de la Constitución, incorporase una fórmula que permitiera el reconocimiento del "status" vigente de Navarra, de sus derechos históricos y de la posibilidad de su actualización, sin abandonar la vía de lo foral y entrar en el ámbito de los Estatutos de Autonomía. Y mucho menos ha de extrañar que UCD defendiera con energía el derecho del pueblo navarro a decidir libremente acerca de su propio futuro, sin imposiciones de nadie ni injerencia de poderes extraños a Navarra, derecho reconocido expresamente en la Disposición transitoria cuarta de la Constitución. Por último sería UCD la que, dentro de esta estrategia tendente a reforzar la personalidad de Navarra y a potenciar su autonomía, pactase con la Diputación Foral la creación del Parlamento Foral de Navarra, primera asamblea regional –como se ha dicho– elegida por sufragio universal.

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

Es una afirmación absolutamente gratuita y demagógica sostener que el Amejoramiento del Fuero significa el fin de los Fueros de Navarra. Es falso decir que se trata de un Estatuto de Autonomía del artículo 143 de la Constitución, porque ni su objeto es acceder al autogobierno, ni su tramitación es semejante a la de tales Estatutos, sino al contrario. Es falso negar el carácter paccionado del Amejoramiento, pues la naturaleza del mismo es la de un pacto entre la representación del Estado y la de Navarra que, para su incorporación al ordenamiento jurídico, precisa la aprobación de las Cortes Generales, cuya ratificación, por cierto, se está realizando por el sistema de lectura única y debate y voto de totalidad, de conformidad con la naturaleza

de la norma de que se trata. El que la fórmula que asegura la imposibilidad de modificación unilateral se asemeje en ciertos aspectos, que no en todos, a la contenida en algunos Estatutos ello es consecuencia de que también éstos participan, por voluntad de la Constitución, de un cierto carácter paccionado. Es falso que el nivel de competencias del Amejoramiento sea inferior al establecido en otros Estatutos, y de modo especial, en el Estatuto del País Vasco en el que, por cierto, el respeto a la foralidad quedó eclipsado por el propósito de constituir una entidad política superior a las provincias que la integran. Es falso decir que la Policía Foral no puede asumir funciones de orden público, aunque sí hemos de decir que no queremos una Policía para que se vayan otras, sino para colaborar con las Fuerzas de Seguridad del Estado en la tarea de defender nuestra paz y libertad. Es falso que el Amejoramiento haya modificado o capitidisminuido el régimen de Convenio Económico, plenamente vigente en sus principios y en su formulación actual. Es falso que el Amejoramiento haya traicionado al Fuero por el mero hecho de que algunas de sus soluciones coincidan con ciertas formulaciones de los pactos autonómicos, por cuanto Navarra desea colaborar ardientemente en la construcción racional y solidaria del nuevo Estado de las Autonomías. Es falso, por último, que el Amejoramiento se haya hecho a espaldas del pueblo navarro, pues el Parlamento Foral y la Diputación de Navarra fueron elegidos expresamente por el pueblo para conducir el proceso constituyente foral con plena legitimidad democrática. Navarra no altera su "estatus" sino que lo consolida. De ahí que carezca de sentido reclamar la celebración de un plebiscito. Crítica que, por lo demás, resulta grotesca en boca de quienes no quisieron reconocer al pueblo navarro el derecho a su propia determinación a la hora de incorporarse o no a la autonomía provisional del País Vaco y, en ocasiones, son correa de trasmisión de quienes mediante el terror y la violencia pretenden doblegar la voluntad libre y soberana de nuestro pueblo.

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

El Amejoramiento está hecho desde la perspectiva foralista, que no es nacionalista utópica ni sueña con volver hacia atrás las manecillas del reloj de la historia. Se asienta en la foralidad originaria e histórica de Navarra. Institucionaliza democráticamente los organismos forales. Configura un poder foral plenamente autónomo y dotado de una impresionante capacidad de autogobierno. Diseña un marco de leal y sincera colaboración y coordinación con el Estado, como titular del conjunto de competencias inherentes

a la unidad constitucional, que se deducen, contrario sensu, de las que se definen como competencia foral. Y abre un campo fecundo para la intensificación de las relaciones de cooperación con otras Comunidades Autónomas y, de modo especial, con la Comunidad Autónoma del País Vasco, siempre, claro es, desde la perspectiva de la igualdad y del respeto mutuo.

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

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

Pensé en Navarra, a la que amo tanto como el político catalán pueda amar a Cataluña. Y llegué a algunas conclusiones. Además de Navarra, España. Nada por encima de sus derechos históricos ni de su foralidad originaria, pero por encima de Navarra, la libertad, la igualdad de todos los españoles y de todos los pueblos de España, la solidaridad para construir una sociedad en la que a la hora del reparto de la renta y de la riqueza sólo haya una única clase: la de todos los españoles. Y es que sin libertad, sin igualdad, sin solidaridad, la propia Navarra quedaría mutilada en su esencia. Porque ser navarro es una de las maneras de ser español. Fuimos un reino. Formamos una Comunidad Foral histórica, orgullosa de su propia identidad y de su personalidad política. Hicimos frente al absolutismo monárquico y al centralismo del Estado. Mantuvimos enhiesta la bandera de nuestra libertad colectiva. Tenemos por ello todos los títulos, cuantos “hechos diferenciales” se deseen, para constituir una nacionalidad. Pero nuestra nacionalidad con mayúsculas es España, una España a la que contribuimos a forjar a lo largo de la historia y que es nuestra nación, nuestra Patria común. No, no hace falta que España esté encima, porque España está dentro, está en el corazón donde sus latidos se confunden con los nuestros. Nada por encima de nuestro Fuero. Pero hagamos lo posible y lo indecible por fortalecer nuestra unidad como nación. En la grandeza y la dignidad de España está nuestra propia grandeza y dignidad.

Desde este pensamiento, compartido por la inmensa mayoría de los na-

> varros, es como ha de interpretarse y entenderse este amejoramiento del Fuero. Un pacto para hacer España, y no para romperla. Una Ley pactada para el progreso de una Comunidad que ama la libertad y la justicia. En definitiva, un Amejoramiento para ratificar algo que ya se ha dicho y que es una evidencia: que Navarra es Navarra o, lo que es lo mismo, que Navarra es España.
>
> Por todo ello, el Grupo Parlamentario de UCD, que desde su constitución ha sentido como propia la lucha por la libertad mantenida contra viento y marea por los representantes de Navarra y que protagonizó con firmeza y efecto la defensa de los derechos de nuestro pueblo en momentos cruciales para su destino, va a dar su voto favorable a esta Ley Orgánica para la Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

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

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

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

> El Senado aprueba el proyecto de ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y, en su consecuencia, queda aprobado definitivamente por las Cortes Generales el mencionado proyecto de Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
>
> (*Grandes y prolongados aplausos de la Cámara puesta en pie.*)

Sanción, promulgación y publicación del Amejoramiento

La sanción y promulgación de Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral por el rey Don Juan Carlos I tuvo lugar el 10 de agosto de 1982, con el refrendo del presidente del Gobierno, Leopoldo Calvo Sotelo.

Se publicó como Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto de 1982, en el *Boletín*

Oficial del Estado, Gaceta de Madrid, número 195, de 16 de agosto, en el ciento cuarenta y un aniversario de la Ley Paccionada que se publicó en la *Gaceta de Madrid* el 16 de agosto de 1841.

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

Advertido y corregido el error, el preámbulo se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes,* el 23 de agosto de 1982*,* y en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. *204* de 26 de agosto de 1982[555].

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

EPÍLOGO

El País Vasco

El 19 de julio de 1876, Emilio Castelar, uno de los más brillantes oradores parlamentarios del siglo XIX, cuando el presidente del Congreso de los diputados levantó la sesión tras proclamar el resultado de la votación de la ley abolitoria de los fueros vascos, mostró su pesadumbre con aquella frase histórica: *"¡Algo grande muere hoy en España!*".

Dos años más tarde, el presidente del Consejo de ministros, Antonio Cánovas del Castillo, se congratulaba por haber logrado que las Provincias Vascongadas "*entrasen en el concierto económico*" de la nación. Así se vanagloriaba de ello en la exposición dirigida al rey Alfonso XII para que diera su aprobación al Real Decreto de 28 de febrero de 1878. Desde entonces han transcurrido ciento treinta y siete años.

Ninguno de los protagonistas de aquellos tensos e intensos debates de la ley abolitoria –tres días en el Senado y seis en el Congreso– habría podido imaginar que un siglo más tarde y con ocasión de otra Restauración monárquica, esta vez en la persona de Don Juan Carlos I, un biznieto de Alfonso XII, el País Vasco podía emprender el camino de la *reintegración foral* teniendo el amparo de una Constitución democrática y sin que la unidad constitucional fuera ningún obstáculo para ello.

Nunca habían disfrutado antes las "Provincias" de un autogobierno tan amplio como el que estaba a punto de alcanzarse, ni siquiera en la época de mayor esplendor de sus libertades seculares, cuando los monarcas más poderosos de la tierra reconocían su vinculación paccionada a la Corona y acudían a jurar los fueros so el árbol de Guernica.

Tampoco nadie podía imaginar en 1878 que el instrumento provisional y en cierto modo necesario para la Hacienda nacional, que pasó a la historia como el primer "concierto económico", se convertiría andando el tiempo en un pilar fundamental de la autonomía vasca, hasta constituir uno de los escasos puntos de encuentro de la ciudadanía vasca en el último tercio del siglo XX.

Durante este largo siglo sin fueros, las Provincias Vascongadas padecieron grandes convulsiones políticas y sociales, igual que el resto de España. A la disputa entre liberales y carlistas se añadiría a finales del siglo XIX la irrupción de un nacionalismo teocrático, racista y separatista, empeñado en alumbrar una nación de nuevo cuño, donde sus mentores no se ponen de acuerdo ni siquiera a la hora de bautizarla, pues unos la querrían llamar Vasconia y otros País Vasco, Euzkadi o Euskadi, aunque últimamente la denominación predominante parece ser la de Euskal Herria. Una nación cuyos límites territoriales ni siquiera están definidos, pues la gran mayoría de la población de dos de los territorios que supuestamente la integran –Navarra y el País vasco-francés– no tiene la menor intención de acudir a la llamada.

El nacionalismo utilizará la abolición foral como un ariete contra la conciencia vasco-española. Culpará a los carlistas de la pérdida de los fueros por su empeño en defender los derechos dinásticos de un rey extranjero y por no haber impedido la oleada anticlerical que ponía en peligro la permanencia de los valores de la raza. Tildará de inútil la causa de los liberales por no haber conseguido preservar los fueros de los ataques de sus propios compañeros a pesar de su heroica resistencia frente al carlismo.

A todo esto, habría que añadir el estallido de la lucha de clases en las zonas mineras e industriales del país. Sería la servidumbre a pagar por el gran progreso económico experimentado a causa de la Revolución industrial que afectó sobre todo en Vizcaya y, en menor medida, a Guipúzcoa. En 1931, el municipio guipuzcoano de Eibar fue el primero en España a la hora de proclamar la II República nada más conocer el triunfo de las candidaturas republicanas en las grandes capitales. Cinco años después, en 1936, los españoles –y los vascos no serán una excepción–, volvían a combatirse entre sí en una larga, cruenta y destructiva guerra civil. Franco suprimirá los conciertos económicos de Guipúzcoa y de Vizcaya. Ya dimos nuestra opinión sobre la injusticia de esta decisión abolitoria que, como todas las adoptadas como medida de castigo, sólo contribuyó a dar alas a los movimientos separatistas. Durante los casi cuarenta años de dictadura franquista, las libertades políticas quedaron suprimidas tanto en el País Vasco como en el resto de España. Pero ni esta circunstancia ni la supresión de los conciertos en Guipúzcoa y Vizcaya produjeron la ruina del país de los vascos. Por el contrario, ambas provincias sin concierto –y también la alavesa con concierto– experimentaron un enorme crecimiento económico, convirtiéndose en la locomotora de la economía española. Lo que quiere decir que en el espíritu emprendedor de los vascos y en la laboriosidad de sus gentes –y no en los conciertos– está en gran medida la clave de su desarrollo socio-económico.

La reintegración de la foralidad perdida, durante este largo y convulso período de la historia de España, hubo de afrontar una larga travesía del desierto. Con tenacidad, esfuerzo y espíritu de pacto, las Diputaciones provinciales tratarán de convertirse en forales por la singularidad de su régimen fiscal y financiero. Hasta la pérdida de los conciertos de Vizcaya y Guipúzcoa en 1937, lucharán desde 1878 por la permanencia del régimen de concierto económico, que paulatinamente dejó de ser un mero procedimiento recaudatorio con fecha de caducidad y a merced de la voluntad estatal, para acercarse –sólo eso– a un régimen de autonomía tributaria. E incluso, no sin renuencia por parte del Estado, obtendrán un tímido reconocimiento del carácter paccionado de los conciertos. Más aún, con apoyo en la ambigüedad de normas legales dictadas a finales de siglo XIX, las Diputaciones –que pronto comenzarán a denominarse "forales y provinciales"– ensancharán su ámbito competencial de manera que la Administración vasca volverá a suscitar la envidia de las provincias de régimen común, tanto por la extensión como por la calidad de los servicios públicos. El anhelo permanente de reintegración foral cristalizará en la II República a través de un Estatuto de autonomía. Sin embargo, la rigidez de la Constitución republicana impedirá toda referencia a la foralidad e incluso dejará en el aire el porvenir de los conciertos económicos, habida cuenta de que en el Estatuto de 1936 la potestad tributaria se atribuía al País Vasco en su conjunto.

Pero los conciertos económicos sólo eran un mal menor. La idea de la reintegración foral estuvo siempre viva en Álava, a diferencia de Guipúzcoa y Vizcaya, donde se adormecería a raíz de la guerra civil. En la última década del régimen franquista comenzaron a surgir algunas voces que consiguieron la supresión del vejatorio e injusto preámbulo de la derogación de los conciertos vizcaíno y guipuzcoano de 1937 y lograron crear un clima favorable para el restablecimiento de los regímenes forales.

La oportunidad de avanzar decididamente hacia la reparación de los viejos agravios históricos vendría de la mano del rey Don Juan Carlos de Borbón. Mientras en la Restauración de 1874, Alfonso XIII se puso en manos de un "estadista" como Cánovas del Castillo, que fue el artífice de la Restauración monárquica, en 1975 será el propio rey quien impulsará el proceso democrático y conseguirá concitar el consenso de la inmensa mayoría del país a la hora de elaborar una Constitución como marco de convivencia para todos cuantos estuvieran dispuestos a caminar por la senda de la democracia. El rey acompañado –eso sí– de un grupo de leales servidores del Estado encabezados por Adolfo Suárez, será quien culminará con éxisto el proceso de devolución al pueblo español del libre ejercicio de la soberanía nacional.

El 21 de noviembre de 1975, en el discurso que pronunció ante las últimas Cortes del régimen franquista al ser proclamado rey, Don Juan Carlos afirmará que "*un orden justo, igual para todos, permite reconocer dentro de la unidad del Reino y del Estado las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la sagrada realidad de España. El Rey quiere serlo de todos a un tiempo y de cada uno en su cultura, en su historia y en su tradición*".

Y así fue. La nueva Constitución, en su intento de restañar definitivamente las viejas heridas provocadas por el endémico enfrentamiento entre los españoles, quiso reparar las funestas consecuencias de la abolición foral para la tranquilidad y estabilidad de las antiguas Provincias e introdujo una disposición –la adicional primera– que proclama el amparo y respeto a los "derechos históricos" de los territorios forales, previendo además que la actualización general de dicho régimen foral se llevara a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía.

En esta ocasión, no hubo ni en el Congreso ni en el Senado, a la hora de hacer plenamente conciliables los fueros con la unidad constitucional, debates llenos de tensión y dramatismo como los que se produjeron en 1876. Más aún, en el curso de los mismos se dejó clara constancia por parte del gobierno y de los portavoces constituyentes de que la actualización general de los derechos históricos habría de hacerse mediante acuerdo con las instituciones representativas de los territorios forales. Todo lo contrario de la teoría de Cánovas sobre la primacía absoluta de la ley sobre cualquier hipotético derecho colectivo de naturaleza paccionada.

La disposición adicional primera de la Constitución garantiza a las Provincias la plena reintegración foral. Pudieron haberla llevado a cabo hasta sus últimas consecuencias si en el País Vasco hubiera existido voluntad política para hacerlo. En efecto, si la Constitución proclama el amparo y respeto a los derechos históricos de los territorios forales, es evidente que para su acomodación al nuevo marco constitucional era imprescindible un proceso de negociación y acuerdo entre las instituciones representativas de cada uno de ellos y el gobierno de la nación, como requisito previo imprescindible para su incorporación al ordenamiento jurídico.

Pero las Juntas Generales elegidas en abril de 1979 declinaron poner en marcha esta posibilidad constitucional para permitir la negociación de un Estatuto de autonomía unitario para las tres Provincias por la vía del artículo 151 de la Constitución, sin ninguna garantía de que la norma estatutaria garantizara la restauración del régimen foral histórico. El resultado fue que la foralidad pasó en el Estatuto a tener un carácter residual. El actual régimen foral de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya es muy similar al que las Provincias disfrutaban antes de la abolición

de 1876, aunque mucho más perfeccionado por la concreción jurídica del alcance de sus competencias, y porque las Juntas Generales son asambleas democráticas y las Diputaciones forales funcionan como si se tratara de un gobierno parlamentario. Pero con algunas diferencias notables: la sujeción al Parlamento vasco y la privación del principio de bilateralidad y, por tanto, la imposibilidad de conseguir la reintegración foral plena.

Sólo en el ámbito de la fiscalidad el Estatuto supone un notable avance desde el punto de vista foral. Los conciertos económicos, sobre los que se asienta la foralidad y la autonomía vascas, son hoy mucho más que un sistema de descentralización de la recaudación tributaria, que fue la razón de ser del primer concierto de Cánovas. Los conciertos son hoy un régimen permanente de autonomía fiscal y financiera. Las Provincias –que hoy se denominan "Territorios Históricos"– tienen la facultad de mantener y establecer el régimen tributario que estimen conveniente, con respeto a los pactos internacionales suscritos por el Reino de España, a las normas del propio concierto y a las competencias propias del Estado.

La epopeya de la foralidad en el siglo XIX, es decir, la lucha frente al centralismo del Estado dará lugar a la creación de una cierta identidad "vascongada", que se superpone a la personalidad de cada una de las Provincias Vascongadas. En el debate de la abolición foral en 1876 se utiliza con frecuencia la expresión "País vascongado". Pero será la Constitución de 1978 la que, tras la consolidación del pensamiento sabiniano sobre la existencia de una nación vasca, permitirá dar carta de naturaleza a un nuevo sujeto político –el "*pueblo vasco*"– como expresión de una "*nacionalidad*" constitucional. Todo ello en virtud de un Estatuto de autonomía cuya legitimidad se asienta en la Ley de leyes, y en la voluntad de los ciudadanos vascos que, al amparo de aquélla, decidieron convertirse en Comunidad autónoma dentro de la nación española. La foralidad histórica pudo haber "resucitado" dentro del marco estatutario, de no haber sido porque las Juntas Generales renunciaron a ejercer de manera individualizada su derecho a la reintegración foral plena conforme a la disposición adicional primera de la Constitución.

Dicho de otra forma. Después de la aprobación de la Constitución los territorios vascongados podían haber emprendido juntos o en solitario el camino de la reintegración foral. La disposición adicional les hubiera permitido hacerlo antes de pensar en la configuración de instituciones comunes. Más aún, la actualización general del régimen foral abría la posibilidad de integrar en él toda la potencialidad competencial atribuida por la Constitución a las comunidades autónomas, sin volver al estado en que se encontraba en el momento de su abolición en 1876 con las adaptaciones indispensables para acomodarlo a la realidad actual.

Si no ocurrió así, fue porque en el país vascongado habían germinado las ideas de Sabino Arana. Si Euzkadi es una nación, los fueros ya no tienen ningún sentido. Esto se vio en 1936, cuando el PNV aceptó un Estatuto en el que no hay ni rastro de la foralidad histórica, pero en cambio permitía contar con instituciones comunes sobre las que construir la nacionalidad vasca.

En 1978, los nacionalistas propusieron la reintegración foral en la creencia de que no iba a ser aceptada por el Estado, lo que les facilitaba una coartada perfecta para no votar a favor de la Constitución. Estuvieron a punto de caer en su propia trampa y tuvieron que hacer ejercicios de malabarismo jurídico para justificar su abstención ante la rotunda constitucionalización de los derechos históricos de los territorios forales. ¿Qué hubiera pasado si en 1979 las Juntas Generales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya hubieran acordado emprender el proceso de negociación con el Estado para la reintegración foral plena de cada territorio histórico? Pues que o no se hubiera constituido la Comunidad Autónoma Vasca o su configuración institucional hubiera sido radicalmente distinta a la que se plasmó en el Estatuto. Recuérdese que mientras pervivieron los regímenes forales y bajo el régimen de conciertos económicos, la única institución común de las Provincias Vascongadas eran las "conferencias" de las Diputaciones generales, que se reunían cada vez que había necesidad de adoptar una postura común en relación con el Estado. La reintegración foral plena era un obstáculo, casi insalvable, para la creación de la conciencia nacional vasca, como primer paso hacia el "soberanismo" con el horizonte puesto en la independencia del País Vasco.

El Estatuto de autonomía se presentaba así como el único instrumento capaz de satisfacer las aspiraciones nacionalistas al permitir la aparición de dos nuevas instituciones unitarias –el Parlamento y el Gobierno vascos–, dotadas de un impresionante haz de funciones y competencias autonómicas.

Ahora bien, no conviene perder de vista que el Estatuto constitucional de autonomía no nace de la exclusiva voluntad de los ciudadanos vascos, como si se tratara de una decisión sin relación alguna con la nación española. Todo lo contrario. Es precisamente esa integración en el Estado español la que permite la aplicación al País Vasco de las normas constitucionales previstas para que las nacionalidades y regiones puedan ejercer el derecho a la autonomía que la Constitución les reconoce. Por consiguiente, cualquier intento de ir más allá –como sería, por ejemplo, la pretensión de ejercitar el derecho a la autodeterminación– encontrará una barrera infranqueable en la Constitución española.

Dicho lo anterior, y a pesar de haber secado las raíces de la foralidad histórica, justo es reconocer que el Estatuto de 1979 constituye hoy por hoy el único punto

de encuentro de una sociedad tan pluralista y políticamente fragmentada –y aun enfrentada– como la vasca. Una sociedad que, no lo olvidemos, se ha visto obligada a caminar bajo la presión insoportable del terrorismo, cuya irrupción se produjo en las postrimerías del franquismo, y que por desgracia ha contado y cuenta todavía con el apoyo moral y electoral de una minoría fanatizada que otorga licencia para matar a los miembros de una banda criminal a la que rinden homenaje por ser la "vanguardia del pueblo vasco" en la lucha por su libertad.

El hecho de que un movimiento terrorista haya pervivido tantos años en el seno de una sociedad que disfruta de un envidiable nivel de vida y de una extraordinaria capacidad de autogobierno en el seno de una nación plenamente democrática, tiene causas diversas. Entre ellas no puede desconocerse la coincidencia del nacionalismo que se autoproclama democrático o moderado con el fin último de los terroristas, circunstancia que le ha llevado a expresar su "comprensión" ante lo que considera como una manifestación –condenable por el recurso a la violencia– del "conflicto político" secular entre el País Vasco y el Estado español.

En el momento constituyente muchos creyeron que la conversión del País Vasco en una comunidad autónoma serviría para poner fin a la violencia. En aquel tiempo era valor entendido en amplios sectores de la sociedad vasca, y también de la española, que los terroristas luchaban por la libertad con métodos reprobables, pero que se disolverían tan pronto como España se transformara en una auténtica democracia. Muchos tardaron demasiado tiempo en percatarse de que en realidad ETA no defendía la libertad sino la independencia. La banda terrorista era la punta de lanza de un amplio movimiento socialista de liberación nacional, que había prescindido de los viejos mitos del fuerismo pues su imaginaria nación tenía un fundamento étnico basado en la existencia de una lengua propia aplastada por las potencias dominadoras, así, en plural, porque también al Estado francés se le acusa de practicar un genocidio cultural contra la lengua vasca.

Pues bien, lo cierto es que el nacionalismo vasco de todo signo, al margen de su postura ante el crimen organizado, ha acabado por impregnarse de la idea sostenida por ETA de la existencia de una confrontación secular entre el pueblo vasco y el Estado español. Es hasta grotesco que haya libros de texto homologados en el sistema educativo vasco que enseñen que las guerras carlistas forman parte del secular enfrentamiento "con España". Por eso, el nacionalismo moderado ha expedido acta de defunción del actual marco estatutario, al que ha dado por no válido, para seguir avanzando hacia la puerta de salida de la nación española. Alegan que el Estatuto ha quedado obsoleto porque hay un buen número de competencias que no han sido transferidas todavía a la Comunidad vasca. Ninguna de ellas resulta vital para el desarrollo del País Vasco. ¿Es razonable por ello deslegitimar el Es-

tatuto que permite a las instituciones vascas un nivel de autonomía superior al que disfrutan países con regímenes federales? Por supuesto que no.

Mientras el nacionalismo no violento no reconozca su error, ETA y su entorno se considerarán con derecho a proseguir su campaña –hoy por hoy situada en el ámbito político gracias al estado agónico en que se encuentra la banda terrorista por la actuación de los cuerpos de seguridad del Estado–, que sólo cesará según dicen el día que el Estado se avenga a reconocer la existencia del "conflicto" y se comprometa a facilitar el ejercicio del derecho a la autodeterminación del pueblo vasco, Euskadi o Euskal Herria.

Fácil es de comprender que para el terrorismo etarra la bandera de los fueros no es más que una antigualla del pasado, que no sirve para fundamentar el secular aplastamiento del pueblo vasco. Todo lo contrario. La mera existencia de los fueros demuestra que las Provincias reconocían la soberanía de la Corona o de la nación española. Foralidad e independencia son términos antitéticos.

Pero a pesar del escaso aprecio por parte del nacionalismo más radical, los fueros están ahí. El régimen foral propio de las "Provincias" se ha visto reducido a una mera descentralización interna del País Vasco, supeditado al régimen autonómico nacido del ejercicio del derecho a la autonomía reconocido por la Constitución. Quiere esto decir que entre el Estado y las regiones forales ha emergido un poder intermedio –el Parlamento y el Gobierno vascos–, para el ejercicio de funciones autonómicas que en puridad debieran haber sido asumidas por los titulares de los derechos históricos, que no son otros que los territorios forales, si se hubiera producido una auténtica reintegración foral. El Estatuto ha supuesto, por tanto, un impedimento para la recuperación de la foralidad histórica. Ni siquiera la Ley vasca de Territorios Históricos, en la que se regulan las relaciones entre los órganos forales y las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, respetó el principio básico del fuero de que toda alteración de su contenido debía hacerse de manera paccionada. Cánovas gustaba de proclamar la primacía del parlamento y no le cabía en su cabeza de estadista la idea de leyes paccionadas. Los redactores de la ley territorial vasca pensaban lo mismo.

Algunos ilustres juristas sostienen que el Estatuto de 1979 ha producido una "novación" subjetiva de los derechos históricos, cuya titularidad ya no es de cada territorio foral sino del conjunto del pueblo vasco[556]. No somos de la misma opi-

556 "¿Quiénes son esos titulares? –se pregunta Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón–. He mostrado en otras ocasiones que el Estatuto de Autonomía ha llevado a cabo una importante novación subjetiva de los Derechos Históricos, esto es, un cambio de su

nión. La disposición adicional es muy clara al respecto. Los derechos históricos, expresión que se utiliza como sinónimo de régimen foral, pertenecen a Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Es verdad que en la actualidad dicho régimen se desenvuelve en el seno de una Comunidad Autónoma que, por este motivo, tiene un carácter singular en el Estado autonómico español. Porque aunque no se emprendió el camino de la reintegración foral, hubo que recurrir a la foralidad histórica para apartarse de algunos aspectos del marco estatutario establecido en el título VIII de la Constitución. Esa penetración de la foralidad en el núcleo estatutario se produjo, en teoría, sin "alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico" (cf. art. 37,2 del Estatuto), aunque no fuera cierto pues se privó a los territorios forales de su derecho a la plena reintegración foral. Así es como se restablecieron los antiguos organismos forales –las Juntas y las Diputaciones generales– y los Conciertos Económicos, pues de otra forma hubiera sido de aplicación el régimen general de organización y de financiación de las comunidades autónomas. Es verdad que también se invocó la disposición adicional para dar cobertura legal a la creación de la policía autónoma del País Vasco (cf. art. 17 EV) y a la atribución de la plena competencia en materia de educación (cf. art. 16 EV). Pero esto se produjo en virtud de la renuncia obligada y nunca expresa de las instituciones forales a ejercer tales competencias. Por todo ello, decir que la Comunidad Autónoma del País Vasco, como tal, es una "comunidad foral" no tiene amparo en la disposición adicional mientras no surja como consecuencia de la voluntad confederal de todos y cada uno de los territorios forales vascongados.

El nacionalismo no refrendó la Constitución de 1978 so pretexto de que no permitía la reintegración foral. Sin embargo, nada le hubiera impedido conseguir el objetivo esencial de su primitiva enmienda al proyecto constitucional –la reintegración foral–si hubiera invocado el amparo de la disposición adicional. Pero decidió emprender el camino puramente constitucional y no dudó en proclamar la primacía del Parlamento en el seno de la nueva Comunidad Autónoma.

Los anhelos de reintegración foral enmudecieron ante la imposición de la voluntad de "hacer nación". En cualquier caso, el Estatuto de 1979 puso punto final

titularidad. Esta no es ya exclusiva de Vizcaya, Álava y Guipúzcoa, sino también de Euskadi como tal. Sea por la existencia de competencias forales que, por afectar a la Comunidad en su conjunto, corresponden a las instituciones comunes (cf. Arts. 10, 16 y 17 EA), sea porque se ejercen conjuntamente por la instituciones comunes y territoriales. Tal es el caso del Concierto y de las potestades derivadas, contempladas en los artículos 41 y siguientes del Estatuto de Autonomía y cuya cotitularidad pro Euskadi y sus Territorios podría considerarse 'en mano común', categoría aplicable a figuras del viejo derecho civil vasco". (Véase el libro de Miguel Herrero de Miñón, *Derechos Históricos y Constitución*, (Madrid, 1998), p 252).

a la cuestión foral vasca, tal y como se había planteado hasta entonces.

Pero el mundo da muchas vueltas. Los fueros resisten. En un debate de política general que tuvo lugar cuando estábamos a punto de entregar este libro a la imprenta, el actual "lehendakari" vasco, Iñigo Urkullu, acuñó un nuevo concepto político nunca utilizado hasta ahora para abogar por un nuevo pacto de estatus con el Estado como "*nación foral que somos*"[557].

La Constitución de 1978 no reconoce más nación que la española. No ha aceptado ni siquiera que España sea una "nación de naciones", concepto innovador defendido por la Minoría catalana en el debate del artículo 2 de nuestra Ley fundamental. El caso es que si la soberanía es única y su titularidad corresponde al pueblo español en su conjunto, atribuir la condición de nación a quien está subordinada a otra nación superior es difícil de aceptar, por mucha imaginación innovadora de la que hagamos gala, salvo que esta denominación quede despojada de cualquier atisbo de soberanía en cuyo caso su invocación sería un contrasentido.

Pues bien, lo mismo puede decirse del nuevo concepto lanzado sorpresivamente al debate político por el "lehendakari" Urkullu. El Fuero es un ámbito de poder propio indisponible para el legislador estatal, pero en modo alguno los entes forales históricos tienen soberanía, sino que disfrutan de un estatus de autogobierno paccionado. La foralidad supone una limitación del poder del soberano (sea un rey, como en el pasado, o una nación o Estado-nación como ocurre ahora). Pero no existe una "nación foral" por más que se invoque la disposición adicional primera de la Constitución (que ampara y respeta los derechos históricos de "los" territorios forales) o la disposición adicional del Estatuto vasco en el que se expresa que la aceptación del régimen estatutario no supone renuncia alguna por parte del pueblo vasco de los derechos que, como tal, le hubieran correspondido en el pasado, es decir, ninguno, pues la titularidad de la foralidad es, como hemos dicho repetidas veces, de cada uno de los territorios históricos, es decir, de Alava, de Guipúzcoa y de Vizcaya. De ahí que sea difícil de sostener en el terreno jurídico la afirmación de Urkullu de que Euskadi es una "nación foral desde una concepción historicista y secesionista" ni tampoco que los vascos "nunca ha renunciado a sus libertades y derechos", pese a su integración en una comunidad autónoma española.

En cualquier caso, si la propuesta fuera en serio como primera providencia habría que llevar a cabo un proceso de "devolución" o "reintegración" de la fo-

557 Fue en el curso del debate sobre Política General que tuvo lugar en el Parlamento Vasco el 24 de septiembre de 2015.

ralidad originaria a los territorios forales, a los que se privó del derecho a ver amparados y respetados sus propios derechos históricos con arreglo a lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Constitución. Una vez hecho esto, serían sus poderes respectivos quienes, después de expresar su voluntad de configurar un poder vasco y de concretar las facultades y competencias de las instituciones comunes, habrían de pactar con e Estado el nuevo estatus jurídico-constitucional del País Vasco de naturaleza paccionada o bilateral. Ahora bien, cualquier modificación del estatus actual del País Vasco sólo podría hacerse en el marco de la Constitución y previa aceptación sin reserva de la unidad de la nación española. Para convertirse en una "nación foral" sería imprescindible la aceptación sin reserva alguna de su pertenencia a la "nación soberana" de España.

Pero todo esto son elucubración teóricas o formulaciones utópicas. Aunque ya sabemos que la política es el arte de lo posible o de lo imposible.

Navarra

Distinto es el caso de Navarra. A pesar de que en 1841 los liberales navarros pactaron con el Estado la conversión del antiguo Reino navarro en una "provincia foral", dotada de un régimen singular a caballo entre la autonomía política y la autonomía administrativa, a finales del siglo XIX y principios del XX, la reintegración foral comenzó a calar con fuerza en el seno de la sociedad navarra.

Los navarros no llevaban de buen grado su reducción a una mera "provincia" del Estado español, por más que valoraran como el bien más preciado el régimen foral. Un régimen que sobre todo a lo largo del siglo XX experimentó un claro fortalecimiento. La Diputación Foral, es cierto, se convirtió progresivamente en un verdadero gobierno. Pero esto no era suficiente.

Al inicio de la Transición, Navarra se encontraba en una encrucijada histórica. El nacionalismo vasco y la izquierda apostaban por la vinculación de Navarra al País Vasco para conformar un ente autónomo. El grito de "Nafarroa Euzkadi da" (Navarra es Euzkadi) resonaba con fuerza en las calles de la capital navarra. Los grupos conservadores, incardinados en el régimen franquista, y que controlaban la Diputación Foral, abogaban por no hacer nada o, a lo sumo, por un progresivo desarrollo de la potencialidad autonómica de la Ley Paccionada de 1841.

Surgió entonces un movimiento fuerista, que encontraría su soporte político en

la Unión de Centro Democrático, que sostenía la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma foral democrática. Había que devolver al pueblo navarro el libre y democrático ejercicio de lo que solía denominarse, sin ninguna connotación secesionista, como "soberanía foral", sinónimo de "autonomía originaria". Para ello había que proceder a la reintegración foral en el ámbito institucional, mediante la transformación del Consejo Foral en una asamblea democrática elegida por sufragio universal, y a la recuperación de las competencias legislativas y administrativas que una concepción restrictiva y centralista de la unidad constitucional –único límite para el desenvolvimiento de la foralidad– había privado a Navarra. Y todo ello había de hacerse mediante un nuevo pacto con el Estado, invocando el principio esencial de la bilateralidad inherente al régimen foral, en cuya virtud cualquier modificación o reforma legislativa exige el previo acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno de la nación, antes de su incorporación al ordenamiento jurídico.

Ya hemos visto cómo la reforma foral democrática logró abrirse camino en el pueblo navarro. Una opción que hubo que desarrollarse en el proceso constituyente en medio del gran estruendo provocado por el llamado "contencioso Navarra-Euzkadi".

La disposición adicional –que ampara y respeta los derechos históricos de Navarra– y la disposición transitoria cuarta –que garantiza el derecho del pueblo navarro a decidir libremente su destino en el seno del nuevo Estado de las autonomías–, facilitarían el triunfo de la opción reformista.

En 1982 Navarra vio reconocida su condición de Comunidad Foral, plena y autónoma, dotada de instituciones democráticas y representativas, mediante un nuevo pacto con el Estado que fue incorporado al ordenamiento jurídico mediante la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero.

En el marco del Amejoramiento, durante las últimas décadas, se ha producido una gigantesca transformación de la sociedad navarra, que hoy es una Comunidad dotada de un impresionante nivel de autogobierno y de un alto grado de bienestar económico, social y cultural.

El Amejoramiento de 1982 puso punto final a la cuestión foral en Navarra y es la demostración inequívoca de que la Constitución de 1978 ha sido, también para la Comunidad Foral, un instrumento de libertad, autogobierno y progreso[558].

558 En las conclusiones del documentado libro de Alvaro BARIBAR ETXEBERRIA: *Ex-*

traño federalismo. La vía navarra a la democracia (1973-1982), (Madrid, 2004) se hace referencia al nuevo foralismo reformista: "En este sentido, para Jaime Ignacio del Burgo, creador intelectual de ese nuevo discurso reformista, la reintegración foral plena no era otra cosa que el derecho de Navarra a la autonomía política, la recuperación de las facultades que ejercía el Estado en Navarra y que no fueran inherentes a la unidad constitucional. En el marco del nuevo Estado autonómico que se pretendía construir, Navarra debía defender la idea de que era Fuero todo lo que no fuese unidad constitucional. Al hablar de unidad constitucional, de autonomía originaria y no de soberanía originaria, Del Burgo impulsó el discurso navarrista hacia su democratización, haciendo compatibles Fueros y Constitución, conceptos que hasta ese momento se habían contemplado como antagónicos, incompatibles e irreconciliables. / En el marco de esta estrategia, dirigida a evitar la pretensión nacionalista de incorporar Navarra a Euskadi, Del Burgo creó, inventó, [hubiera sido más certero decir "elaboró"] *una amplia y elaborada interpretación de la Ley de 1841*. Navarra no debía y no podía emplazar el debate en clave de soberanía, ya que ello supondría dar alas al nacionalismo vasco y caminar hacia la desintegración del Estado. De la ley de 1841 al Amejoramiento del Fuero, sin saltos en el vacío ni riesgos innecesarios. Se trataba de la adaptación a Navarra de la idea de la reforma de Adolfo Suárez: *de la ley a la ley*. Para emprender la necesaria actualización y huir de las garras de Euskadi, Navarra debía partir de su principal seña de identidad, su régimen foral, vigente precisamente en virtud de la Ley de Confirmación de Fueros de 1839 y de la Ley "Paccionada" de 1841 (…) Por su parte, Del Burgo, aprovechando el camino abierto por los nacionalistas, dirigió sus esfuerzos a reforzar la idea de una Navarra como comunidad política diferenciada [sólo se refuerza lo que realmente existe], distinta de todos, pero sobre todo distinta de Euskadi. Comenzó a concretar un discurso político que justificara una autonomía específica para Navarra. (…) En la perspectiva de ese foralismo reformista, la vía navarra a la democracia, sustentada en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, escondía una suerte de *extraño federalismo*. Del Burgo coincidía en la lectura de la construcción histórica del Estado que hacía el PNV, aunque para llegar a conclusiones diametralmente opuestas. La Carta Magna, había reconocido el carácter *cuasi-confederal del "status" de Navarra*. España era, efectivamente, un Estado unitario. (…) La Constitución no dejaba dudas al respecto. Sin embargo, ello no era incompatible con el hecho de que en el proceso de formación del Estado, Navarra se hubiera integrado reteniendo su plena soberanía interior en todo lo que no afectara a la unidad constitucional. Los derechos históricos recogidos y amparados por la Constitución, defendidos como sujeto de soberanía del pueblo vasco por los nacionalistas, terminaron siendo el instrumento para defender la *autonomía foral originaria de Navarra*, su *status cuasi-confederal*, verdadero límite de la soberanía del Estado. Se trataba de una interpretación política para solucionar un problema político" (p. 350-360).

ANEXOS

I. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978[559]

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo 2

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Artículo 143

1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.

3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.

Artículo 144

Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:

a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del

559 Transcribimos los preceptos de la Constitución de 1812 que tienen relación con el contenido de esta obra

artículo 143.

b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.

Artículo 145

1. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas.

2. Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales.

Artículo 150

1. Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

Artículo 151

1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143, 2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los mu-

nicipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.

2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

1.º El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

2.º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

3.º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

4.º Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

5.º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior.

3. En los casos de los párrafos 4 y 5 del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en

el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Segunda

Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico.

Tercera

La iniciativa del proceso autonómico por parte de las Corporaciones locales o de sus miembros, prevista en el apartado 2 del artículo 143, se entiende diferida, con todos sus efectos, hasta la celebración de las primeras elecciones locales una vez vigente la Constitución.

Cuarta

1. En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

2. Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período del mandato del Órgano Foral competente, y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143.

II. REAL DECRETO PACCIONADO SOBRE ELECCIONES LOCALES Y ORDENACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FORALES DE NAVARRA

Preámbulo

El artículo treinta y seis de la Ley de Elecciones Locales establece que estas se realizaran en Navarra "conforme a lo que dispone la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 , con las modificaciones que puedan introducirse de acuerdo con la Diputación Foral". El Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, autoriza al Gobierno en su disposición final segunda para modificar la composición y atribuciones del Consejo Foral, todo ello también, de acuerdo con la Diputación Foral. Por su parte, el Real Decreto-ley 2/1978, de cuatro de enero, contiene análoga autorización para determinar, siempre de acuerdo con la Diputación Foral, el órgano foral competente en relación con las cuestiones a las que esta norma se refiere.

En cumplimiento, pues, de las disposiciones citadas, y actuando la Diputación Foral de Navarra en ejercicio de las atribuciones que le confiere la referida Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, el Gobierno y la Diputación Foral han realizado los contactos oportunos, y al llegar a un acuerdo en la forma que se establece en este Real Decreto, entienden que lo hacen "amejorando" el sistema institucional navarro, expresión esa tradicional en su régimen foral. Y ello de forma que, además de respetar su tradición histórica, responde a las actuales exigencias de democratización de sus instituciones forales, cuyas peculiaridades se han desenvuelto siempre en un profundo y solidario respeto a la indisoluble unidad de la Nación española.

El acuerdo que formaliza el presente Real Decreto establece como órgano foral competente a los efectos previstos en las disposiciones citadas, el Parlamento Foral de Navarra, elegido por sufragio universal a través de las merindades históricas y que además de las funciones previstas en el Real Decreto-ley 2/1978, de 4 de enero, asumirá las competencias y atribuciones que hasta ahora ejercía el Consejo Foral, así como las de aprobar las propuestas que en las materias que se señalan debe formularle la Diputación y que no podrán entrar en vigor sin obtener la referida aprobación. Es también función específica del Parlamento Foral proponer la reordenación de las competencias de las distintas instituciones forales navarras a la Diputación que resulte elegida, con el fin de que pueda formularse, en su caso, el correspondiente acuerdo con el Gobierno.

El presente Real Decreto parte, en primer lugar, de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, que establece que los Ayuntamientos y la Diputación se elegirán en Navarra, en principio, por las reglas generales, criterio que si se modifica en parte es precisamente para conservar el régimen propio de Navarra, determinado por la existencia de las merindades históricas.

La Diputación Foral se integra por los siete vocales tradicionales, elegidos por Merindades. De acuerdo con la Ley Paccionada de 1841, en cada Merindad se elige un Diputado, salvo en las dos de mayor población, en donde se eligen dos. En el momento presente, y de acuerdo con la interpretación dada por el Gobierno y la Diputación al artículo octavo de la citada Ley, en Acta de 13 de octubre de 1976, las de mayor población son Pamplona y Tudela, y así se ha recogido al distribuir los puestos entre los Distritos electorales. Por su parte, la Administración del Estado renuncia a la Presidencia de la Diputación que venía ostentando el Gobernador Civil de la provincia, formula que en la actualidad carece totalmente de sentido, estimándose igualmente mas idóneo que el Presidente de la Diputación sea elegido por los Diputados de entre ellos.

La Diputación mantiene todas las competencias actuales, necesitando, como se ha dicho, la aprobación del parlamento foral para los asuntos que se señalan, quedando sometida al mismo tiempo al control y fiscalización del referido Parlamento Foral.

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.

En su virtud, y de conformidad con la Diputación Foral de Navarra, según Acuerdo de 19 de enero de 1979, a propuesta del Ministro del Interior, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día veintiséis de enero de mil novecientos setenta y nueve, dispongo;

Artículo 1

Se constituye el Parlamento Foral de Navarra al amparo de lo que establece el artículo uno del Real Decreto-Ley 2/1978, de cuatro de enero, en relación con la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 1/1978, de la misma fecha, que será el órgano foral competente a los efectos establecidos en las disposiciones citadas.

Artículo 2

1. El Parlamento Foral de Navarra será elegido por sufragio universal, directo y secreto el mismo día de la celebración de las elecciones para Concejales, en urna distinta a la que se utilice para la votación de estos.

2. El Parlamento Foral de Navarra se compone de setenta miembros, elegidos a través de las Merindades históricas con arreglo a criterios de representación proporcional. A tal fin, cada Merindad constituirá un Distrito electoral, salvo la de

Pamplona, que quedara dividida en dos: uno, que comprenderá el término municipal de Pamplona, y otro, el resto de la Merindad.

3. Cada uno de los seis Distritos electorales elegirá como mínimo cinco miembros, distribuyéndose los cuarenta restantes entre todos los Distritos electorales en proporción a la población de residentes de cada uno de ellos, corrigiéndose por exceso las fracciones iguales o superiores al cero coma cinco, y por defecto las restantes. A ningún Distrito electoral podrá corresponderle mas de un tercio de los cuarenta que se distribuyen.

4. La duración del mandato de los miembros del Parlamento Foral coincidirá con la que la Ley de Elecciones Locales establece para los Diputados provinciales.

5. Las elecciones al Parlamento Foral serán convocadas por el Gobierno, y en las mismas serán electores y elegibles los residentes en Navarra que tengan dicha condición en las elecciones municipales, cuya normativa se aplicara a las presentes elecciones, salvo lo establecido en el presente Real Decreto. Las causas de inelegibilidad señaladas en el apartado primero del artículo séptimo de la Ley de Elecciones Locales y los supuestos de incompatibilidad previstos en el apartado primero del artículo noveno de la misma Ley se entenderán referidos en las elecciones al Parlamento Foral de Navarra al Municipio en el que el candidato tenga su residencia.

Artículo 3

1. El Parlamento Foral de Navarra, además de las funciones referentes a la incorporación, en su caso, separación de Navarra de otras instituciones territoriales, asumirá también las competencias que hasta ahora ejerce el Consejo Foral.

2. La Diputación Foral de Navarra someterá en todo caso a la aprobación del Parlamento Foral:

1. Las cuestiones que afecten a la integridad, garantía y desarrollo del régimen foral.

2. Los presupuestos y la rendición anual de cuentas.

3. La emisión de deuda y de empréstitos, así como la constitución de garantías o avales.

4. Las normas relativas al sistema fiscal de Navarra.

5. Los planes de fomento de interés general para Navarra.

6. Los pactos y convenios que hayan de formalizarse por la Diputación Foral con el Estado o con cualquiera de sus organismos autónomos.

7. Cualesquiera otras actuaciones de rango normativo respecto a competencias propias de la Diputación Foral y que no sean las estrictamente reglamentarias en desarrollo de aquellas.

3. En las materias señaladas en el apartado anterior, las propuestas que la Diputación formule al Parlamento Foral de Navarra necesitaran en todo caso la aprobación del mismo para su entrada en vigor.

Artículo 4

1. El Parlamento Foral funcionara en pleno y en comisiones, una de las cuales será la Cámara de Asuntos Municipales.

2. Los Diputados Forales serán miembros del Parlamento Foral con voz y voto.

3. El Parlamento Foral, en su sesión constitutiva, elegirá entre sus miembros su presidente por mayoría absoluta de quienes legalmente lo componen, en primera convocatoria, y mayoría simple en segunda. La elección no podrá recaer en quien tenga la condición de Diputado Foral.

4. La Diputación y el Parlamento Foral de Navarra elaboraran conjuntamente, a través de las correspondientes comisiones, un Reglamento provisional de organización y funcionamiento de aquel.

5. Será órgano del Parlamento Foral la Cámara de Comptos, que tendrá una composición de carácter técnico y a la que corresponderá el examen y censura de las cuentas de la Diputación Foral con carácter previo a su aprobación por el Parlamento.

Artículo 5

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

Artículo 6

1. Los Ayuntamientos de Navarra serán elegidos según lo dispuesto en la Ley 39/1978, de diecisiete de julio, de Elecciones Locales.

2. Los Presidentes de los Consejos tienen, además de las facultades que les son propias, las que en la legislación común le correspondan al Alcalde pedaneo.

Artículo 7

1. La Diputación Foral representa a Navarra y ejerce todas las funciones que le corresponden según su régimen Foral.

2. La Diputación Foral de Navarra ejercerá también las funciones y competencias que puedan corresponder a las otras Diputaciones Provinciales.

Artículo 8

1. La Diputación Foral de Navarra se compondrá de siete individuos nombrados por las cinco Merindades históricas, esto es, uno por cada una de las tres de menor población de residentes y dos por las que en cada momento la tengan mayor, que en la actualidad son las de Pamplona y Tudela.

2. Resultaran elegidos Diputados por cada Merindad el primero o primeros de la lista o listas que en cada una de ellas haya obtenido mayor número de votos en las elecciones al Parlamento Foral de Navarra. Los dos Diputados correspondientes a la Merindad de Pamplona se asignaran uno a cada uno de los distritos electorales en que aquella se divide. A la otra Merindad de mayor población de residentes, la asignación de los dos Diputados se realizara conforme al sistema proporcional establecido en la Ley 39/1978, de diecisiete de julio, de Elecciones Locales.

3. La duración del mandato de los Diputados forales será la establecida con carácter general para las otras Diputaciones Provinciales.

4. El Presidente de la Diputación Foral de Navarra será elegido por los diputados de entre ellos por mayoría absoluta en primera convocatoria y por mayoría simple en segunda.

Disposición Final Primera

1. En todo lo no previsto en este Real Decreto sobre elecciones a Diputados y miembros del Parlamento Foral se aplicaran las normas de las elecciones locales.

2. Las Juntas Electorales de Zona con jurisdicción en cada Merindad realizaran el escrutinio de las elecciones para miembros del Parlamento Foral, así como la proclamación de los electos y de los que, conformidad con el artículo octavo de este Real Decreto, resulten elegidos Diputados por cada Merindad.

3. La modificación de este Real Decreto entrara en vigor el mismo día de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.

Disposición Derogatoria Única

Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en el presente Real Decreto.

III. ESTATUTO DEL PAÍS VASCO

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía para el País Vasco

Boletín Oficial del Estado 306/1979, de 22 de diciembre de 1979. Boletín Oficial del País Vasco 32/1980, de 12 de enero de 1980

TITULO PRELIMINAR

ARTÍCULO 1

El Pueblo Vasco o Euskal-Herría, como expresión de su nacionalidad, y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado Español, bajo la denominación de Euskadi o País Vasco, de acuerdo con la Constitución y con el presente estatuto, que es su norma institucional básica.

ARTÍCULO 2

1. Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como Navarra, tienen derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. El territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrado por los territorios históricos que coinciden con las provincias, en sus actuales límites, de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la de Navarra, en el supuesto de que esta última decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución.

ARTÍCULO 3

Cada uno de los territorios históricos que integran el País Vasco podrán, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno.

ARTÍCULO 4

La designación de la sede de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco se hará mediante ley del Parlamento Vasco y dentro del territorio de la Comunidad Autónoma.

ARTÍCULO 5

1. La bandera del País Vasco es la bicrucífera, compuesta de aspa verde, cruz blanca superpuesta y fondo rojo.

2. Asimismo, se reconocen las banderas y enseñas propias de los territorios históricos que integran la Comunidad Autónoma.

ARTÍCULO 6

1. El euskera, lengua propia del Pueblo Vasco, tendrá como el castellano, carácter de lengua oficial en Euskadi, y todos sus habitantes tienen el derecho a conocer y usar ambas lenguas.

2. Las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta la diversidad socio-lingüística del País Vasco, garantizarán el uso de ambas lenguas, regulando su carácter oficial, y arbitrarán y regularán las medidas y medios necesarios para asegurar su conocimiento.

3. Nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua.

4. La Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia es institución consultiva oficial en lo referente al euskera.

5. Por ser el euskera patrimonio de otros territorios vascos y comunidades, además de los vínculos y correspondencia que mantengan las instituciones académicas y culturales, la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá solicitar del Gobierno español que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados donde se integran o residan aquellos territorios y comunidades, a fin de salvaguardar y fomentar el euskera.

ARTÍCULO 7

1. A los efectos del presente estatuto tendrán la condición política de vascos quienes tengan la vecindad administrativa, de acuerdo con las Leyes Generales del Estado, en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la Comunidad Autónoma.

2. Los residentes en el extranjero, así como sus descendientes, si así lo solicitaren, gozarán de idénticos derechos políticos que los residentes en el País Vasco, si hubieran tenido su última vecindad administrativa en Euskadi, siempre que conserven la nacionalidad española.

ARTÍCULO 8

Podrán agregarse a la Comunidad Autónoma del País Vasco otros territorios o municipios que estuvieran enclavados en su totalidad dentro del territorio de la misma mediante el cumplimiento de los requisitos siguientes:

a) Que soliciten la incorporación el ayuntamiento o la mayoría de los ayuntamientos interesados, y que se oiga a la Comunidad o provincia a la que pertenezcan los territorios o municipios a agregar.

b) Que lo acuerden los habitantes de dicho municipio o territorio mediante referéndum expresamente convocado, previa la autorización competente al efecto y

aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

c) Que lo aprueben el Parlamento del País Vasco y posteriormente, las Cortes Generales del Estado, mediante ley orgánica.

ARTÍCULO 9

1. Los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos del País Vasco son los establecidos en la Constitución.

2. Los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia:

a) Velarán y garantizarán el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos.

b) Impulsarán particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo.

c) Adoptarán aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica.

d) Adoptarán aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales.

e) Facilitarán la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco.

TITULO PRIMERO. DE LAS COMPETENCIAS DEL PAIS VASCO

ARTÍCULO 10

La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:

1. Demarcaciones territoriales municipales, sin perjuicio de las facultades correspondientes a los territorios históricos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 37 de este estatuto.

2. Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del presente Estatuto.

3. Legislación electoral interior que afecte al Parlamento Vasco, Juntas Generales y Diputaciones Forales, en los términos previstos por el presente Estatuto y sin perjuicio de las facultades correspondientes a los territorios históricos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 37 del mismo.

4. Régimen local y estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración local, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149,1 18ª CE.

5. Conservación, modificación y desarrollo del derecho civil foral y especial, escrito o consuetudinario propio de los territorios históricos que integran el País Vasco y la fijación del ámbito territorial de su vigencia.

6. Normas procesales y de procedimientos administrativos y económico-administrativos que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco.

7. Bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, así como las servidumbres públicas en materias de sus competencias.

8. Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149,1 23ª CE.

9. Agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

10. Pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre.

11. Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurran íntegramente dentro del País Vasco; instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en el art. 149,1 25ª CE.

12. Asistencia social.

13. Fundaciones y Asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares, en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco.

14. Organización, régimen y funcionamiento de las instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores, penitenciarios y de reinserción social, conforme a la legislación general en materia civil, penal y penitenciaria.

15. Ordenación farmacéutica de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149,1 16ª CE, e higiene, teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 18 de este estatuto.

16. Investigación científica y técnica en coordinación con el Estado.

17. Cultura, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149,2 CE.

18. Instituciones relacionadas con el fomento y enseñanza de las Bellas Artes. Artesanía.

19. Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, asumiendo la Comunidad Autónoma el cumplimiento de las normas y obligaciones

que establezca el Estado para la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación.

20. Archivos, bibliotecas y museos que no sean de titularidad estatal.

21. Cámaras agrarias, de la propiedad, cofradías de pescadores, cámaras de comercio, industria y navegación, sin perjuicio de la competencia del Estado en materia de comercio exterior.

22. Colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 36 y 139 CE. Nombramiento de notarios de acuerdo con las leyes del Estado.

23. Cooperativas, mutualidades no integradas en la Seguridad Social y pósitos conforme a la legislación general en materia mercantil.

24. Sector público propio del País Vasco en cuanto no está afectado por otras normas de este Estatuto.

25. Promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía.

26. Instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro en el marco de las bases que sobre ordenación del crédito y la banca dicte el Estado y de la política monetaria general.

27. Comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia. Ferias y mercados interiores. Denominaciones de origen y publicidad en colaboración con el Estado.

28. Defensa del consumidor y del usuario en los términos del apartado anterior.

29. Establecimiento y regulación de Bolsas de Comercio y demás centros de contratación de mercancías y de valores conforme a la legislación mercantil.

30. Industria, con exclusión de la instalación, ampliación y traslado de industrias sujetas a normas especiales por razones de seguridad, interés militar y sanitario y aquellas que precisen de legislación específica para estas funciones, y las que requieran de contratos previos de transferencia de tecnología extranjera. En la reestructuración de sectores industriales, corresponde al País Vasco el desarrollo y ejecución de los planes establecidos por el Estado.

31. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

32. Ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable, puertos, helipuertos, aeropuertos y servicio meteorológico del País Vasco, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149,1 20ª CE. Centros de contratación y terminales de

carga en materia de transportes.

33. Obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general o cuya realización no afecte a otros territorios.

34. En materia de carreteras y caminos, además de las competencias contenidas en el apartado 5 núm. 1 art. 148 CE, las diputaciones forales de los territorios históricos conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostentan o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del art. 3 de este estatuto.

35. Casinos, juegos y apuestas, con excepción de las Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas.

36. Turismo y deporte. Ocio y esparcimiento.

37. Estadística del País Vasco para sus propios fines y competencias.

38. Espectáculos.

39. Desarrollo comunitario. Condición femenina. Política infantil, juvenil y de la tercera edad.

ARTÍCULO 11

1. Es de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado en las siguientes materias:

a) Medio ambiente y ecología.

b) Expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de sus competencias y sistema de responsabilidad de la Administración del País Vasco

c) Ordenación del sector pesquero del País Vasco.

2. Es también de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio, de las bases, en los términos que las mismas señalen en las siguientes materias:

a) Ordenación del crédito, banca y seguros.

b) Reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, e intervención de empresas cuando lo exija el interés general.

c) Régimen minero y energético.

ARTÍCULO 12

Corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la ejecución de la legislación del Estado en las materias siguientes:

1. Legislación penitenciaria.

2. Legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales; también la facultad de organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecuen al nivel del desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral.

3. Nombramientos de registradores de la propiedad, agentes de cambio y bolsa y corredores de comercio. Intervención en la fijación de las demarcaciones correspondientes en su caso.

4. Propiedad intelectual e industrial.

5. Pesas y medidas; contraste de metales.

6. Ferias internacionales celebradas en el País Vasco.

7. Sector público estatal en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, la que tendrá participación en los casos y actividades que proceda.

8. Puertos y aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa.

9. Ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aunque discurran sobre las infraestructuras de titularidad estatal a que hace referencia el núm. 21 apartado 1 art. 149 CE, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado.

10. Salvamento marítimo y vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral vasco.

ARTÍCULO 13

1. En relación con la Administración de Justicia, exceptuada la jurisdicción militar, la Comunidad Autónoma del País Vasco ejercerá en su territorio, las facultades que las leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan, reserven o atribuyan al Gobierno.

2. Corresponde íntegramente al Estado, de conformidad con las Leyes Generales, el derecho de gracia y la organización y el funcionamiento del Ministerio Fiscal.

ARTÍCULO 14

1. La competencia de los órganos jurisdiccionales en el País Vasco se extiende:

a) En el orden civil, a todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y de revisión en las materias del derecho civil foral propio del País Vasco.

b) En el orden penal y social, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y de revisión.

c) En el orden contencioso-administrativo, a todas las instancias y grados cuando se trate de actos dictados por la Administración del País Vasco en las materias cuya legislación exclusiva corresponde a la Comunidad Autónoma, y, en primera instancia, cuando se trate de actos dictados por la Administración del Estado.

d) A las cuestiones de competencia entre órganos judiciales del País Vasco.

e) A los recursos sobre calificación de documentos referentes al Derecho privativo vasco que deban tener acceso a los registros de la propiedad.

2. En las restantes materias se podrán interponer ante el Tribunal Supremo los recursos que, según las leyes, procedan. El Tribunal Supremo resolverá también los conflictos de competencia y de jurisdicción entre los órganos judiciales del País Vasco y los demás del Estado.

ARTÍCULO 15

Corresponde el País Vasco la creación y organización, mediante ley, de su Parlamento, y con respecto a la institución establecida por el art. 54 CE, de un órgano similar que en coordinación con aquélla ejerza las funciones a las que se refiere el mencionado artículo y cualesquiera otras que el Parlamento Vasco pueda encomendarle.

ARTÍCULO 16

En aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Constitución, es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del art. 27 CE y leyes orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el art. 149,1 30ª de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

ARTÍCULO 17

1. Mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disp. adic. primera de la Constitución, corresponderá a las Instituciones del País Vasco, en la forma que se determina en este estatuto, el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden pú-

blico dentro del territorio autónomo, quedando reservados en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado.

2. El mando supremo de la Policía Autónoma Vasca corresponde al Gobierno del País Vasco, sin perjuicio de las competencias que pueden tener las diputaciones forales y corporaciones locales.

3. La Policía Judicial y Cuerpos que actúen en estas funciones se organizarán al servicio y bajo la vigilancia de la Administración de Justicia en los términos que dispongan las leyes procesales.

4. Para la coordinación entre la Policía Autónoma y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado existirá una Junta de Seguridad formada en número igual por representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma.

5. Inicialmente, las Policías Autónomas del País Vasco estarán constituidas por:

a) El Cuerpo de Miñones de la diputación foral de Alava, existente en la actualidad.

b) Los Cuerpos de Miñones y Miqueletes dependientes de las diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa que se restablecen mediante este precepto.

Posteriormente, las Instituciones del País Vasco podrán acordar refundir en un solo Cuerpo los mencionados en los apartados anteriores, o proceder a la reorganización precisa para el cumplimiento de las competencias asumidas.

Todo ello sin perjuicio de la subsistencia, a los efectos de representación y tradicionales, de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes.

6. No obstante lo dispuesto en los números anteriores, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado podrán intervenir en el mantenimiento del orden público en la Comunidad Autónoma en los siguientes casos:

a) A requerimiento del Gobierno del País Vasco, cesando la intervención a instancias del mismo.

b) Por propia iniciativa, cuando estimen que el interés general del Estado esté gravemente comprometido, siendo necesaria la aprobación de la Junta de Seguridad a que hace referencia el núm. 4 de este artículo. En supuestos de especial urgencia y para cumplir las funciones que directamente les encomienda la Constitución, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado podrán intervenir bajo la responsabilidad exclusiva del Gobierno, dando éste cuenta a las Cortes Ge-

nerales. Las Cortes Generales, a través de los procedimientos constitucionales, podrán ejercitar las competencias que les corresponda.

7. En los casos de declaración del estado de alarma, excepción o sitio, todas las fuerzas policiales del País Vasco quedarán a las órdenes directas de la autoridad civil o militar que en su caso corresponda, de acuerdo con la legislación que regule estas materias.

ARTÍCULO 18

1. Corresponde al País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior.

2. En materia de Seguridad Social corresponderá al País Vasco:

a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma.

b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

3. Corresponderá también al País Vasco la ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos.

4. La Comunidad Autónoma podrá organizar y administrar a tales fines, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de Sanidad y de Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo.

5. Los poderes públicos vascos ajustarán el ejercicio de las competencias que asuman en materia de sanidad y de seguridad social a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los Sindicatos de Trabajadores y Asociaciones empresariales en los términos que la ley establezca.

ARTÍCULO 19

1. Corresponde al País Vasco el desarrollo legislativo de las normas básicas del Estado en materia de medios de comunicación social, respetando en todo caso lo que dispone el art. 20 CE.

2. La ejecución en las materias a que se refiere el párrafo anterior se coordinará con la del Estado, con respeto a la reglamentación específica aplicable a los medios de titularidad estatal.

3. De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo, el País Vasco podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines.

ARTÍCULO 20

1. El País Vasco tendrá competencias legislativas y de ejecución en las demás materias que por la ley orgánica le transfiera o delegue el Estado según la Constitución, a petición del Parlamento Vasco.

2. La Comunidad Autónoma del País Vasco podrá dictar la correspondiente legislación en los términos del art. 150,1 CE, cuando las Cortes Generales aprueben las leyes marco a que se refiere dicho precepto.

3. El País Vasco ejecutará los tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en este estatuto. Ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del art. 152,2 CE, salvo lo previsto en el art. 93 de la misma.

4. Las funciones de ejecución que este estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco en aquellas materias que no sean de su competencia exclusiva comprende la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes.

5. El Gobierno Vasco será informado en la elaboración de los tratados y convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de específico interés para el País Vasco.

6. Salvo disposición expresa en contrario, todas las competencias mencionadas en los artículos anteriores y otros del presente estatuto se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco.

ARTÍCULO 21

El derecho emanado del País Vasco en las materias de su competencia exclusiva es el aplicable con preferencia a cualquier otro y sólo en su defecto será de aplicación supletoria el derecho del Estado.

ARTÍCULO 22

1. La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o alguna de las Cámaras, manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párr. 3º de este artículo. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al convenio, entrará en vigor.

2. La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otro territorio histórico foral para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia, siendo necesaria su comunicación a las Cortes Ge-

nerales. A los veinte días de haberse efectuado esta comunicación, los convenios entrarán en vigor.

3. La Comunidad Autónoma podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas previa autorización de las Cortes Generales.

ARTÍCULO 23

1. La Administración civil del Estado en el territorio Vasco se adecuará al ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma.

2. De conformidad con el art. 154 CE, un Delegado nombrado por el Gobierno la dirigirá y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad Autónoma.

TITULO II. DE LOS PODERES DEL PAIS VASCO

CAPITULO PRELIMINAR

ARTÍCULO 24

1. Los poderes del País Vasco se ejercerán a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente o Lendakari.

2. Los territorios históricos conservarán y organizarán sus Instituciones forales de conformidad a lo dispuesto en el art. 3 del presente estatuto.

CAPITULO PRIMERO. DEL PARLAMENTO VASCO

ARTÍCULO 25

1. El Parlamento Vasco ejerce la potestad legislativa, aprueba sus presupuestos e impulsa y controla la acción del Gobierno Vasco, todo ello sin perjuicio de las competencias de las Instituciones a que se refiere el art. 37 del presente estatuto.

2. El Parlamento Vasco es inviolable.

ARTÍCULO 26

1. El Parlamento Vasco estará integrado por un número igual de representantes de cada territorio histórico elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto.

2. La circunscripción electoral es el territorio histórico.

3. La elección se verificará en cada territorio histórico atendiendo a criterios de representación proporcional.

4. El Parlamento Vasco será elegido por un período de cuatro años.

5. Una Ley Electoral del Parlamento Vasco regulará la elección de sus miembros y fijará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad que afecten a los puestos o cargos que se desempeñen dentro de su ámbito territorial.

6. Los miembros del Parlamento Vasco serán inviolables por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo.

Durante su mandato, por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Fuera del ámbito territorial del País Vasco, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo penal del Tribunal Supremo.

ARTÍCULO 27

1. El Parlamento elegirá de entre sus miembros un Presidente, una mesa y una diputación permanente; funcionará en pleno y comisiones.

El Parlamento fijará su reglamento interno, que deberá ser aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros.

El Parlamento aprobará su presupuesto y el estatuto de su personal.

2. Los períodos ordinarios de sesiones durarán como mínimo ocho meses al año.

3. La Cámara podrá reunirse en sesión extraordinaria a petición del Gobierno, de la diputación permanente o de la tercera parte de sus miembros. Las sesiones extraordinarias deberán convocarse con un orden del día determinado y serán clausuradas un vez que éste haya sido agotado.

4. La iniciativa legislativa corresponde a los miembros del Parlamento, al Gobierno y a las Instituciones representativas a que se refiere el art. 37 de este estatuto, en los términos establecidos por la ley. Los miembros del Parlamento podrán, tanto en pleno como en comisiones formular ruegos, preguntas, interpelaciones y mociones en los términos que reglamentariamente se establezcan. La iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley, que hayan de ser tramitadas por el Parlamento Vasco, se regulará por éste mediante ley, de acuerdo con lo que establezca la ley orgánica prevista en el art. 83 CE.

5. La leyes del Parlamento serán promulgadas por el Presidente del Gobierno Vasco, el cual ordenará la publicación de las mismas en el Boletín Oficial del País Vasco en el plazo de quince días de su aprobación y en el Boletín Oficial del Estado. A efectos de su vigencia regirá la fecha de publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

ARTÍCULO 28

Corresponde, además, al Parlamento Vasco:

a) Designar los Senadores que han de representar al País Vasco, según lo previsto en el art. 69,5 CE, mediante el procedimiento que al efecto se señale en una ley del propio Parlamento Vasco que asegurará la adecuada representación proporcional.

b) Solicitar del Gobierno del Estado la adopción de su proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara a los miembros del Parlamento Vasco encargados de su defensa.

c) Interponer recurso de inconstitucionalidad.

CAPITULO II. DEL GOBIERNO Y DEL PRESIDENTE O LENDAKARI

ARTÍCULO 29

El Gobierno Vasco es el órgano colegiado que ostenta las funciones ejecutivas y administrativas del País Vasco.

ARTÍCULO 30

Las atribuciones del Gobierno y su organización, basada en un Presidente y consejeros, así como el estatuto de sus miembros, serán regulados por el Parlamento.

ARTÍCULO 31

1. El Gobierno Vasco cesa tras la celebración de elecciones del Parlamento, en el caso de pérdida de la confianza parlamentaria o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.

2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

ARTÍCULO 32

1. El Gobierno responde políticamente de sus actos, de forma solidaria, ante el Parlamento Vasco, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada miembro por su gestión respectiva.

2. El Presidente del Gobierno y sus miembros, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

Fuera del ámbito territorial del País Vasco, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

ARTÍCULO 33

1. El Presidente del Gobierno será designado de entre sus miembros por el Parlamento Vasco y nombrado por el Rey.

2. El Presidente designa y separa los Consejeros del Gobierno, dirige su acción, ostentando a la vez la más alta representación del País Vasco y la ordinaria del Estado en este territorio.

3. El Parlamento Vasco determinará por ley la forma de elección del Presidente y sus atribuciones, así como las relaciones del Gobierno con el Parlamento.

CAPITULO III. DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN EL PAIS VASCO

ARTÍCULO 34

1. La organización de la Administración de Justicia en el País Vasco, que culminará en un Tribunal Superior con competencia en todo el territorio de la Comunidad Autónoma y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, se estructurará de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La Comunidad Autónoma de conformidad con lo dispuesto en el art. 152 CE, participará en la organización de las demarcaciones judiciales de ámbito inferior a la provincia y en la localización de su capitalidad, fijando, en todo caso, su delimitación.

2. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco será nombrado por el Rey.

3. En la Comunidad Autónoma se facilitará el ejercicio de la acción popular y la participación en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley procesal determine.

ARTÍCULO 35

1. El nombramiento de los magistrados, jueces y secretarios se efectuarán en la forma prevista en las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial, siendo mérito preferente el conocimiento del derecho foral vasco y el del euskera, sin que pueda establecerse excepción alguna por razón de naturaleza o de vecindad.

2. A instancias de la Comunidad Autónoma el órgano competente deberá convocar los concursos y oposiciones para cubrir las plazas vacantes de Magistrados, Jueces y Secretarios en el País Vasco, de acuerdo con lo que disponga la Ley Or-

gánica del Poder Judicial. Las plazas que quedasen vacantes en tales concursos y oposiciones serán cubiertas por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, aplicando las normas que para este supuesto se contengan en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

3. Corresponderá a la Comunidad Autónoma, dentro de su territorio, la provisión del personal al servicio de la Administración de Justicia y de los medios materiales y económicos necesarios para su funcionamiento, en los mismos términos en que se reserve tal facultad al Gobierno en la Ley Orgánica del Poder Judicial, valorándose preferentemente, en los sistemas de provisión del personal, el conocimiento del Derecho Foral Vasco y del euskera.

4. La Comunidad Autónoma y el Ministerio de Justicia mantendrán la colaboración precisa para la ordenada gestión de la competencia asumida por el País Vasco.

ARTÍCULO 36

La Policía Autónoma Vasca, en cuanto actúe como Policía Judicial, estará al servicio y bajo la dependencia de la Administración de Justicia, en los términos que dispongan la leyes procesales.

CAPITULO IV. DE LAS INSTITUCIONES DE LOS TERRITORIOS HISTORICOS

ARTÍCULO 37

1. Los órganos forales de los territorios históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos.

2. Lo dispuesto en el presente estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada territorio histórico.

3. En todo caso tendrán competencias exclusivas dentro de sus respectivos territorios en las siguientes materias:

a) Organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones.

b) Elaboración y aprobación de sus presupuestos.

c) Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales.

d) Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales.

e) Régimen electoral municipal.

f) Todas aquellas que se especifiquen en el presente estatuto o que les sean transferidas.

4. Les corresponderá, asimismo, el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale.

5. Para la elección de los órganos representativos de los territorios históricos se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas la zonas de cada territorio.

CAPITULO V. DEL CONTROL DE LOS PODERES DEL PAIS VASCO

ARTÍCULO 38

1. Las leyes del Parlamento Vasco solamente se someterán al control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

2. Para los supuestos previstos en el art. 150,1 CE se estará a lo que en el mismo se dispone.

3. Los actos y acuerdos y las normas reglamentarias emanadas de los órganos ejecutivos y administrativos del País Vasco serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

ARTÍCULO 39

Los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de sus territorios históricos se someterán a la decisión de una comisión arbitral, formada por un número igual de representantes designados libremente por el Gobierno Vasco y por la diputación foral del territorio interesado, y presidida por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, conforme al procedimiento que una ley del Parlamento Vasco determine.

TITULO III. HACIENDA Y PATRIMONIO

ARTÍCULO 40

Para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco dispondrá de su propia hacienda autónoma.

ARTÍCULO 41

1. Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de concierto económico o convenios.

2. El contenido del régimen de concierto respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases:

a) Las instituciones competentes de los territorios históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la

estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El concierto se aprobará por ley.

b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la renta de aduanas y los que actualmente se recaudan a través de monopolios fiscales, se efectuará, dentro de cada territorio histórico, por las respectivas diputaciones forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección.

c) Las instituciones competentes de los territorios históricos adoptarán los acuerdos pertinentes, con objeto de aplicar en sus respectivos territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al territorio común, estableciéndose igual período de vigencia que el señalado para éstas.

d) La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma.

e) Para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada territorio histórico que integran el cupo global antes señalado se constituirá una comisión mixta integrada, de una parte, por un representante de cada diputación foral y otros tantos del Gobierno Vasco, y de otra por un número igual de representantes de la Administración del Estado. El cupo así acordado se aprobará por ley, con la periodicidad que se fije en el concierto, sin perjuicio de su actualización anual por el procedimiento que se establezca igualmente en el concierto.

f) El régimen de conciertos se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los arts. 138 y 156 CE.

ARTÍCULO 42

Los ingresos de la Hacienda general del País Vasco estarán constituidos por:

a) Las aportaciones que efectúen las diputaciones forales, como expresión de la contribución de los territorios históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco. Una ley del Parlamento Vasco establecerá los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquéllos, se convendrá y harán efectivas las aportaciones de cada territorio histórico.

b) Los rendimientos de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma que establezca el Parlamento Vasco, de acuerdo con lo establecido en el art. 157 CE y en la Ley Orgánica sobre financiación de las Comunidades Autónomas.

c) Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

d) Rendimientos procedentes de su Parlamento e ingresos de Derecho Privado.

e) El producto de las operaciones de crédito y emisiones de deuda.

f) Por cualesquiera otros ingresos que puedan establecerse en virtud de lo dispuesto en la Constitución y en el presente estatuto.

ARTÍCULO 43

1. Se integrarán en el patrimonio de la Comunidad Autónoma vasca los derechos y bienes del Estado u otros organismos públicos afectos a servicios y competencias asumidas por dicha Comunidad.

2. El Parlamento Vasco resolverá sobre los órganos del País Vasco, a quienes se transferirá la propiedad o uso de dichos bienes y derechos.

3. Una ley del Parlamento Vasco regulará la administración, defensa y conservación del Patrimonio del País Vasco.

ARTÍCULO 44

Los Presupuestos Generales del País Vasco contendrán los ingresos y gastos de la actividad pública general, y serán elaborados por el Gobierno Vasco y aprobados por el Parlamento Vasco de acuerdo con las normas que éste establezca.

ARTÍCULO 45

1. La Comunidad Autónoma del País Vasco podrá emitir deuda pública para financiar gastos de inversión.

2. El volumen y características de las emisiones se establecerán de acuerdo con la ordenación general de la política crediticia, y en coordinación con el Estado.

3. Los títulos emitidos tendrán la consideración de fondos públicos a todos los efectos.

TITULO IV. DE LA REFORMA DEL ESTATUTO

ARTÍCULO 46

1. La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:

a) La iniciativa corresponderá al Parlamento Vasco, a propuesta de una quinta parte de sus componentes, al Gobierno Vasco o a las Cortes Generales del Estado Español.

b) La propuesta habrá de ser aprobada por el Parlamento Vasco por mayoría absoluta.

c) Requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes Generales del Estado mediante ley orgánica.

d) Finalmente precisará la aprobación de los electores mediante referéndum.

2. El Gobierno Vasco podrá ser facultado, por delegación expresa del Estado, para convocar los referéndum a que se refiere el presente artículo.

ARTÍCULO 47

1. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, cuando la reforma tuviera por objeto una mera alteración de la organización de los poderes del País Vasco y no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado o a los regímenes forales privativos de los territorios históricos, se podrá proceder de la siguiente manera:

a) Elaboración del proyecto de reforma por el Parlamento Vasco.

b) Consulta a las Cortes Generales y a las juntas generales.

c) Si en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la consulta ningún órgano consultado se declarase afectado por la reforma, se convocará, debidamente autorizado, un referéndum sobre el texto propuesto.

d) Finalmente se requerirá la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

e) Si en el plazo señalado en la letra c) alguno de los órganos consultados se declarase afectado por la reforma, ésta habrá de seguir el procedimiento previsto en el art. 46, dándose por cumplidos los trámites de los apartados a) y b) núm. 1 del mencionado artículo.

2. En el caso de que se produjera la hipótesis prevista en la disp. trans. cuarta CE, el Congreso y el Senado, en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento reglamentario que de común acuerdo determinen, establecerán por mayoría absoluta, qué requisitos de los establecidos en el art. 46 se aplicarán para la reforma del estatuto, que deberá en todo caso incluir la aprobación del órgano foral competente, la aprobación mediante ley orgánica, por las Cortes Generales, y el referéndum del conjunto de los territorios afectados.

3. El segundo inciso letra b) núm. 6 art. 17 del estatuto podrá ser suprimido por mayoría de tres quintos del Congreso y el Senado, y aprobación del Parlamento Vasco con posterior referéndum convocado al efecto, debidamente autorizado.

DISPOSICION ADICIONAL

Disposición Adicional

La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatu-

to no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Disposición Transitoria Primera

A partir de la aprobación definitiva de este estatuto, el Consejo General Vasco convocará, en un plazo máximo de sesenta días, elecciones para el Parlamento Vasco, que habrán de celebrase dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de su convocatoria.

A estos efectos, cada territorio histórico de los que integren la Comunidad Autónoma constituirá una circunscripción electoral. Los partidos políticos, coaliciones de los mismos y agrupaciones electorales podrán presentar candidaturas en cada circunscripción electoral en listas cerradas y bloqueadas. El reparto de escaños se realizará mediante el sistema proporcional. El número de parlamentarios por cada circunscripción será de veinte.

Una vez celebradas las elecciones, el Consejo General del País Vasco convocará al Parlamento electo en el plazo de treinta días para que proceda al nombramiento del Presidente del Gobierno Vasco.

La elección del Presidente necesitará en primera votación la mayoría absoluta de la Cámara y, caso de no obtenerla, la mayoría simple, en sucesiva o sucesivas votaciones.

Si en el plazo de sesenta días desde la constitución del Parlamento no se hubiera elegido Presidente del Gobierno, se procederá a la disolución de la Cámara y a la convocatoria de nuevas elecciones.

Con carácter supletorio serán aplicables las normas dictadas para regular las elecciones generales del 15 de junio de 1977, así como el vigente Reglamento del Congreso de los Diputados.

Disposición Transitoria Segunda

Una Comisión Mixta, integrada por igual número de representantes del Gobierno Vasco y del Gobierno del Estado, reunida en el plazo máximo de un mes, a partir de la constitución de aquél, establecerá las normas conforme a las que se transferirán a la Comunidad Autónoma las competencias que le corresponden en virtud del presente estatuto, y los medios personales y materiales necesarios para el pleno ejercicio de las mismas, llevando a cabo las oportunas transferencias.

A la entrada en vigor del presente estatuto se entenderán transferidas, con carácter definitivo, las competencias y recursos ya traspasados para esa fecha al Consejo General Vasco.

Serán respetados todos los derechos adquiridos de cualquier orden y naturaleza que en el momento de la transferencia tengan los funcionarios y personal adscritos a los servicios estatales o de otras instituciones públicas objeto de dichas transferencias.

Disposición Transitoria Tercera

1. Las transferencias que hayan de realizarse en materia de enseñanza, tanto de los medios patrimoniales como personales, con los que el Estado atiende actualmente sus servicios en el País Vasco, se realizarán conforme a los programas y calendarios que establezca la comisión mixta de transferencias que se crea en la disp. trans. segunda.

2. El traspaso de los servicios de enseñanza se hará a la Comunidad Autónoma o, en su caso, a las diputaciones forales.

Disposición Transitoria Cuarta

La Junta de Seguridad que se crea en virtud de lo prevenido en el art. 17 determinará el estatuto, reglamento, dotaciones, composición numérica, estructura y reclutamiento de los Cuerpos de Policía Autónoma, cuyos mandos se designarán entre jefes y oficiales de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado que, mientras presten servicio en estos Cuerpos pasarán a la situación administrativa que prevea la Ley de Policía de las Comunidades Autónomas, o a la que determinen los Ministerios de Defensa e Interior, quedando excluidos en esta situación del fuero castrense. Las licencias de armas corresponden en todo caso al Estado.

Disposición Transitoria Quinta

La comisión mixta de transferencias que se crea para la aplicación de este Estatuto establecerá los oportunos convenios, mediante los cuales la Comunidad Autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios.

Disposición Transitoria Sexta

La coordinación en la ejecución prevista en el art. 19,2 será de aplicación en el supuesto de que el Estado atribuya, en régimen de concesión a la Comunidad Autónoma Vasca, la utilización de algún nuevo canal de televisión, de titularidad estatal,que se cree específicamente para su emisión en el ámbito territorial del País Vasco, en los términos que prevea la citada concesión.

Disposición Transitoria Séptima

1. Mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes básicas o generales a las

que este estatuto se refiere y/o el Parlamento Vasco no legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes del Estado que se refiere a dichas materias, sin perjuicio de que su ejecución se lleve a cabo por la Comunidad Autónoma en los casos así previstos en este estatuto.

2. Lo previsto en el art. 23,1 de este estatuto se entenderá sin perjuicio de las peculiaridades que por su propia naturaleza puedan requerir, respecto al ámbito territorial de prestación, determinados servicios de la Administración Civil del Estado.

Disposición Transitoria Octava

El primer concierto económico que se celebre con posterioridad a la aprobación del presente estatuto se inspirará en el contenido material del vigente concierto económico con la provincia de Alava, sin que suponga detrimento alguno para la provincia, y en él no se concertará la imposición del Estado sobre alcoholes.

Disposición Transitoria Novena

Una vez promulgada la ley orgánica que apruebe este estatuto, el Consejo General Vasco podrá acordar al asumir la denominación de Gobierno Provisional del País Vasco, conservando en todo caso sus actuales funciones y régimen jurídico hasta que se dé cumplimiento a lo previsto en la disposición transitoria primera del mismo.

IV. LEY ORGÁNICA 13/1982, DE 10 DE AGOSTO, DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA

Boletín Oficial del Estado 195/1982, de 16 de agosto de 1982. Boletín Oficial de Navarra 106/1982, de 3 de septiembre de 1982

PREAMBULO

Navarra se incorporó al proceso histórico de formación de la unidad nacional española manteniendo su condición de Reino, con la que vivió, junto con otros pueblos, la gran empresa de España.

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

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

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

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

Es, pues, rango propio del Régimen Foral navarro, amparado por la Constitución que, previamente a la decisión de las Cortes Generales, órgano del Estado en el que se encarna la soberanía indivisible del pueblo español, la representación de la Administración del Estado y la de la Diputación Foral de Navarra, acuerden la reforma y modernización de dicho Régimen. Dada la naturaleza y alcance del amejoramiento acordado entre ambas representaciones, resulta constitucionalmente necesario que el Gobierno, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, for-

malice el pacto con rango y carácter de proyecto de ley orgánica y lo remita a las Cortes Generales para que éstas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico español como tal ley orgánica.

TITULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1

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

ARTÍCULO 2

1. Los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos con arreglo a la Ley 25 octubre 1839, a la Ley Paccionada 16 agosto 1841 y disposiciones complementarias, a la presente ley orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párr. 1º disposición adicional 1ª.

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

ARTÍCULO 3

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

1. Integrar en el Régimen Foral de Navarra todas aquellas facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional.

2. Ordenar democráticamente los Instituciones Forales de Navarra.

3. Garantizar todas aquellas facultades y competencias propias del Régimen Foral de Navarra.

ARTÍCULO 4

El territorio de la Comunidad Foral de Navarra está integrado por el de los municipios comprendidos en sus Merindades históricas de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite, en el momento de promulgarse esta ley.

ARTÍCULO 5

1. A los efectos de la presente ley orgánica, ostentarán la condición política de navarros los españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan la vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Navarra.

2. Los españoles residentes en el extranjero, que hayan tenido en Navarra su

última vecindad administrativa, tendrán idénticos derechos políticos que los residentes en Navarra. Gozarán, asimismo, de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles que lo soliciten en la forma que determine la legislación del Estado.

3. La adquisición, conservación, pérdida y recuperación de la condición civil foral de navarro se regirá por lo establecido en la Compilación del Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra.

ARTÍCULO 6

Los navarros tendrán los mismos derechos, libertades y deberes fundamentales que los demás españoles.

ARTÍCULO 7

1. El escudo de Navarra está formado por cadenas de oro sobre fondo rojo, con una esmeralda en el centro de unión de sus ocho brazos de eslabones y, sobre ellas, la Corona Real, símbolo del Antiguo Reino de Navarra.

2. La bandera de Navarra es de color rojo, con el escudo en el centro.

ARTÍCULO 8

La capital de Navarra es la ciudad de Pamplona.

ARTÍCULO 9

1. El castellano es la lengua oficial de Navarra.

2. El vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra.

Una ley foral determinará dichas zonas, regulará el uso oficial del vascuence y, en el marco de la legislación general del Estado, ordenará la enseñanza de esta lengua.

TITULO PRIMERO. DE LAS INSTITUCIONES FORALES DE NAVARRA

CAPITULO PRIMERO. DE LAS INSTITUCIONES

ARTÍCULO 10

Las Instituciones forales de Navarra son:

a) El Parlamento o Cortes de Navarra.

b) El Gobierno de Navarra o Diputación Foral.

c) El Presidente de la Comunidad Foral de Navarra[560].

CAPITULO II. DEL PARLAMENTO O CORTES DE NAVARRA

ARTÍCULO 11

El Parlamento representa al pueblo navarro, ejerce la potestad legislativa, aprueba los Presupuestos y las Cuentas de Navarra, impulsa y controla la acción de la Diputación Foral y desempeña las demás funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico.

ARTÍCULO 12

Compete al Parlamento la designación de los Senadores que pudieran corresponder a Navarra como Comunidad Foral.

ARTÍCULO 13

1. El Parlamento de Navarra es inviolable.

2. Los parlamentarios forales gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo.

ARTÍCULO 14

1. Los parlamentarios forales no podrán ser retenidos ni detenidos durante el período de su mandato por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de Navarra, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir en todo caso sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

2. Fuera del ámbito territorial de Navarra, la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la correspondiente Sala del Tribunal Supremo.

ARTÍCULO 15

1. El Parlamento será elegido por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, por un periodo de cuatro años.

2. El número de miembros del Parlamento no será inferior a 40 ni superior a 60.

Una ley foral fijará el número concreto de parlamentarios y regulará su elección, atendiendo a criterios de representación proporcional, así como los supuestos de su inelegibilidad e incompatibilidad, todo ello de conformidad con la legislación general electoral.

560 Nueva redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre.

ARTÍCULO 16

1. El Parlamento establecerá su reglamento y aprobará sus presupuestos.

2. La aprobación del reglamento y su reforma precisará el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

ARTÍCULO 17

1. El Parlamento funcionará en Pleno y en Comisiones y elegirá, de entre sus miembros, un Presidente, una Mesa y una Comisión Permanente.

2. El Parlamento se reunirá anualmente en dos períodos de sesiones ordinarias, que serán fijados en su Reglamento[561].

3. También podrá reunirse en sesiones extraordinarias que habrán de ser convocadas por su Presidente, con especificación en todo caso del orden del día, a petición de la Comisión Permanente, de una quinta parte de los parlamentarios que el Reglamento determine, así como a petición de la Diputación Foral.

4. El reglamento de la Cámara regulará la elección, composición, atribuciones y funcionamiento de los órganos enunciados en el apartado 1.

ARTÍCULO 18[562]

Corresponde a la Diputación la elaboración de los Presupuestos Generales de Navarra y la formalización de las Cuentas para su presentación al Parlamento, a fin de que por éste sean debatidos, enmendados y, en su caso, aprobados, todo ello conforme a lo que determinen las leyes forales. Igualmente la Diputación dará cuenta de su actividad económica al Parlamento de Navarra, para el control de la misma[563].

ARTÍCULO 18 BIS

1. En virtud de su régimen foral, la Cámara de Comptos es el órgano fiscalizador externo de la gestión económica y financiera del sector público de la Comunidad Foral de Navarra, de los entes locales y del resto del sector público de Navarra.

2. La Cámara de Comptos depende orgánicamente del Parlamento de Navarra y ejerce sus funciones de acuerdo con su Ley Foral reguladora.

Previamente al conocimiento y aprobación por el Parlamento de las Cuentas de la Comunidad Foral y del sector público dependiente de la misma, la Cámara de

561 Nueva redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre de 2010.

562 Nueva redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre de 2010.

563 Nueva redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre de 2010.

Comptos efectuará su examen y censura emitiendo dictamen para el Parlamento de Navarra.

Igualmente informará sobre las Cuentas y la gestión económica de las Corporaciones Locales de Navarra y del sector público dependiente de las mismas conforme a lo establecido en su Ley Foral reguladora y en la Ley Foral sobre Administración Local.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, la Cámara de Comptos remitirá sus actuaciones al Tribunal de Cuentas. El dictamen del Tribunal de Cuentas será enviado con su respectivo expediente al Parlamento de Navarra para que éste, en su caso, adopte las medidas que procedan.

4. Corresponderá al Tribunal de Cuentas el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que pudieran incurrir quienes en Navarra tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos y, por acción u omisión contraria a la ley, originen menoscabo de los mismos.

Si, en el ejercicio de su función fiscalizadora, la Cámara de Comptos advirtiera la existencia de indicios de responsabilidad contable dará traslado de las correspondientes actuaciones al Tribunal de Cuentas.

ARTÍCULO 18 TER[564]

1. Como órgano dependiente del Parlamento de Navarra actuará el Defensor del Pueblo de Navarra, al que, sin perjuicio de la competencia del Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales, corresponderá la función de defensa y protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la presente Ley Orgánica, en el ámbito competencial de la Comunidad Foral, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de las Administraciones Públicas de Navarra, debiendo dar cuenta de sus actuaciones al Parlamento.

2. Por ley foral se regulará la elección, atribuciones, régimen jurídico y funcionamiento del Defensor del Pueblo de Navarra.

ARTÍCULO 19

1. La iniciativa legislativa corresponde:

a) A la Diputación Foral mediante la presentación de proyectos de ley al Parlamento.

b) A los parlamentarios forales, en la forma que determine el Reglamento de la Cámara.

c) A los Ayuntamientos que representen un tercio del número de municipios de la

564 Artículo introducido por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre de 2010.

respectiva Merindad, y un 50 por 100 de la población de derecho de la misma. El ejercicio de esta iniciativa se regulará por ley foral.

2. Una ley foral establecerá la iniciativa legislativa popular, de acuerdo con lo que disponga la correspondiente ley orgánica.

3. En las materias que deban ser objeto de las leyes forales a las que se refiere el art. 20,2, la iniciativa legislativa corresponde, con carácter exclusivo, a la Diputación Foral y a los parlamentarios.

ARTÍCULO 20

1. Las normas del Parlamento de Navarra se denominarán leyes forales y se aprobarán por mayoría simple.

2. Requerirán mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, las leyes forales expresamente citadas en la presente ley orgánica y aquellas otras que sobre organización administrativa y territorial determine el reglamento de la Cámara.

ARTÍCULO 21

1. El Parlamento podrá delegar en la Diputación Foral el ejercicio de la potestad legislativa. No procederá tal delegación en los supuestos en que, a tenor del artículo anterior, se exija mayoría absoluta para la aprobación de las leyes forales.

2. Las leyes de delegación fijarán las bases que han de observarse por la Diputación en el ejercicio de la potestad legislativa delegada. La ley foral podrá también autorizar a la Diputación para refundir textos legales, determinando el alcance y criterios a seguir en la refundición.

3. La delegación legislativa habrá de otorgarse a la Diputación de forma expresa, para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio.

ARTÍCULO 21 BIS[565]

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno de Navarra podrá dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decretos-leyes Forales. No pueden ser objeto de Decreto-ley Foral el desarrollo directo de los derechos, deberes y libertades de los navarros y de las instituciones de la Comunidad Foral regulados en la presente Ley Orgánica, la reforma de la misma ni de las leyes forales dictadas en su desarrollo a las que se hace mención expresa en ella, el régimen electoral ni los Presupuestos Generales de Navarra.

2. Los Decretos-leyes Forales quedarán derogados si en el plazo improrrogable de los treinta días siguientes a su promulgación no fuesen convalidados expre-

565 Artículo introducido por la Ley Orgánica 7/2010 de 27 octubre 2010 el 17/11/2010

samente por el Parlamento de Navarra después de un debate y una votación de totalidad.

Durante el plazo establecido en este apartado, el Parlamento podrá acordar la tramitación de los Decretos-leyes Forales como proyectos de ley foral por el procedimiento de urgencia.

ARTÍCULO 22

Las leyes forales serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Diputación Foral, quien dispondrá su publicación en el Boletín Oficial de Navarra en el término de quince días desde su aprobación por el Parlamento y en el Boletín Oficial del Estado. A efectos de su entrada en vigor, regirá la fecha de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

CAPITULO III. DEL GOBIERNO DE NAVARRA O DIPUTACION FORAL

ARTÍCULO 23

1. Al Gobierno de Navarra o Diputación Foral le corresponde:

a) La función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria y la administrativa.

b) La facultad revisora en materia administrativa o económico-administrativa, previa a la judicial.

c) Las competencias que le atribuye esta ley orgánica y las que puedan corresponderle con arreglo a otras leyes.

2. Adoptarán la forma de Decreto Foral del Presidente las disposiciones generales dictadas por el Presidente de la Comunidad Foral de Navarra, la de Decreto Foral las dictadas por el Gobierno de Navarra y la de Órdenes Forales las dictadas por los Consejeros del mismo.[566]

ARTÍCULO 24

La Diputación velará especialmente por la defensa de la integridad del régimen foral de Navarra, debiendo dar cuenta al Parlamento de cualquier contrafuero que pudiera producirse.

ARTÍCULO 25

Una ley foral regulará la composición, atribuciones, régimen jurídico y funcionamiento de la Diputación, así como el estatuto de sus miembros.

566 Artículo introducido por la Ley Orgánica 7/2010 de 27 octubre 2010 el 17/11/2010

ARTÍCULO 26

La Diputación Foral precisará de la previa autorización del Parlamento para:

a) Emitir deuda pública, constituir avales y garantías y contraer crédito.

b) Formalizar Convenios con el Estado y con las Comunidades Autónomas cuando supongan modificación o derogación de alguna ley foral o exijan medidas legislativas para su ejecución.[567]

ARTÍCULO 27

La responsabilidad criminal del Presidente y de los demás miembros de la Diputación Foral será exigible, en su caso, ante la correspondiente Sala del Tribunal Supremo.

ARTÍCULO 28

1. La Diputación Foral cesará tras la celebración de elecciones al Parlamento, cuando éste le niegue su confianza o apruebe una moción de censura, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.

2. La Diputación cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión de la nueva Diputación.

ARTÍCULO 28 BIS[568]

1. Bajo la dirección del Gobierno de Navarra, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra sirve con objetividad a los intereses generales, con sometimiento pleno a la Constitución, a la presente Ley Orgánica y al resto del ordenamiento jurídico.

2. La Administración de la Comunidad Foral de Navarra ostenta la condición de Administración ordinaria en el ejercicio de sus competencias y ajusta su actividad, entre otros, a los principios de eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia, buena administración y servicio efectivo a los ciudadanos.

3. La Administración de la Comunidad Foral de Navarra gozará, en el ejercicio de sus competencias, de las potestades y prerrogativas que el ordenamiento jurídico reconoce a la Administración General del Estado.

ARTÍCULO 28 TER[569]

1. El Consejo de Navarra es el órgano consultivo superior de la Comunidad Foral

567 Artículo introducido por la Ley Orgánica 7/2010 de 27 octubre 2010 el 17/11/2010

568 Artículo introducido por la Ley Orgánica 7/2010 de 27 octubre 2010 el 17/11/2010

569 Artículo introducido por la Ley Orgánica 7/2010 de 27 octubre 2010 el 17/11/2010

de Navarra, ejerciendo sus funciones con autonomía orgánica y funcional, en garantía de su objetividad e independencia.

2. Por ley foral se regulará la composición, elección, atribuciones, régimen jurídico y funcionamiento del Consejo de Navarra.

CAPÍTULO IV. DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA[570]

ARTÍCULO 29

1. El Presidente de la Comunidad Foral de Navarra será elegido por el Parlamento, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey.

2. El Presidente del Parlamento, previa consulta con los portavoces designados por los partidos o grupos políticos con representación parlamentaria, propondrá un candidato a Presidente de la Comunidad Foral de Navarra.

3. El candidato presentará su programa al Parlamento. Para ser elegido, el candidato deberá, en primera votación, obtener mayoría absoluta. De no obtenerla, se procederá a una segunda votación veinticuatro horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada al candidato si obtuviera mayoría simple en esta segunda votación.

Caso de no conseguirse esta mayoría, el candidato quedará rechazado y se tramitarán las sucesivas propuestas de candidato en la forma prevista anteriormente.

4. Si trascurrido el plazo de tres meses desde la celebración de las elecciones al Parlamento de Navarra no se presentara ningún candidato o ninguno de los presentados hubiera sido elegido, el Parlamento quedará disuelto, convocándose de inmediato nuevas elecciones. El nuevo Parlamento que resulte de la convocatoria electoral tendrá un mandato completo por un período de cuatro años.[571]

ARTÍCULO 30[572]

1. El Presidente de la Comunidad Foral de Navarra ostenta la más alta representación de la misma y la ordinaria del Estado en Navarra.

2. El Presidente de la Comunidad Foral de Navarra es Presidente del Gobierno

570 Esta denominación fue introducida por la Ley Orgánica 7/2010 de 27 octubre 2010 el 17/11/2010. La denominación anterior decía “Del Presidente del Gobierno de Navarra o Gobierno de Navarra”.

571 Artículo redactado conforme a la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo.

572 Nueva redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2010 de 27 octubre 2010 el 17/11/2010. El párrafo 3 del art. 30 había sido modificado anteriormente por la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo.

de Navarra o Diputación Foral. Como tal designa y separa a los Diputados Forales o Consejeros, dirige la acción del Gobierno o Diputación Foral y ejerce las demás funciones que se determinen en una ley foral.

3. El Presidente de la Comunidad Foral de Navarra, bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación del Gobierno de Navarra o Diputación Foral, podrá acordar la disolución del Parlamento y convocar nuevas elecciones, con anticipación al término natural de la legislatura.

El Presidente no podrá acordar la disolución del Parlamento durante el primer período de sesiones, ni cuando reste menos de un año para la terminación de legislatura, ni cuando se encuentre en tramitación una moción de censura, ni cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal, ni tampoco antes de que transcurra el plazo de un año desde la última disolución por este procedimiento.

En tal caso, el nuevo Parlamento que resulte de la convocatoria electoral tendrá un mandato completo por un período de cuatro años, sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores de este mismo artículo.

CAPITULO V. DE LAS RELACIONES ENTRE LA DIPUTACION Y EL PARLAMENTO DE NAVARRA

ARTÍCULO 31

El Presidente y los diputados forales responden solidariamente ante el Parlamento de su gestión política, sin perjuicio de la responsabilidad directa de los mismos en su gestión.

ARTÍCULO 32

1. El Parlamento, por medio de su Presidente, podrá recabar de la Diputación la información que considere necesaria para el ejercicio de sus funciones, así como la presencia de los miembros de aquélla.

2. Los parlamentarios forales podrán formular ruegos y preguntas e interpelaciones a la Diputación, así como presentar mociones, todo ello en los términos que señale el Reglamento de la Cámara.

ARTÍCULO 33[573]

El Presidente de la Comunidad Foral de Navarra y los Consejeros o Diputados Forales tendrán derecho a asistir y ser oídos en las sesiones del Pleno y de las Comisiones del Parlamento.

573 Nueva redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2010 de 27 octubre 2010 el 17/11/2010.

ARTÍCULO 34

1. El Presidente de la Comunidad Foral de Navarra podrá plantear ante el Parlamento la cuestión de confianza sobre su programa de actuación, en la forma que se determine en el Reglamento de la Cámara. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los parlamentarios forales.

2. Si el Parlamento niega su confianza al Presidente de la Comunidad Foral, éste presentara inmediatamente su dimisión, procediéndose a continuación a la elección de un nuevo Presidente.

ARTÍCULO 35[574]

1. El Parlamento de Navarra podrá exigir la responsabilidad política del Gobierno de Navarra mediante la aprobación por mayoría absoluta de una moción de censura.

2. Las mociones de censura, que necesariamente habrán de incluir la propuesta de un candidato o una candidata a la Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra, se plantearán y tramitarán en la forma que determine el Reglamento del Parlamento. En todo caso, la moción de censura deberá ser propuesta, al menos, por una quinta parte del número de miembros del Parlamento. Si la moción de censura no fuese aprobada sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

3. Si el Parlamento aprueba la moción de censura a la Diputación, su Presidente presentará inmediatamente la dimisión, procediéndose a nombrar Presidente de la Comunidad Foral de Navarra al candidato o a la candidata propuesto en la moción aprobada.

CAPITULO VI. REGIMEN DE CONFLICTOS Y RECURSOS

ARTÍCULO 36

En los casos y en la forma establecidos en las leyes, el Parlamento y la Diputación estarán legitimados para suscitar conflictos de competencia y para promover recursos de inconstitucionalidad.

ARTÍCULO 37

Las leyes forales únicamente estarán sujetas al control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional.

574 Nueva redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2010 de 27 octubre 2010 el 17/11/2010.

ARTÍCULO 38

Los actos y disposiciones dictados por los órganos ejecutivos y administrativos de Navarra serán impugnables ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, una vez agotada la vía administrativa foral.

TITULO II. FACULTADES Y COMPETENCIAS DE NAVARRA

CAPITULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 39

1. Conforme a lo establecido en el art. 2 de la presente ley orgánica, corresponden a Navarra:

a) Todas aquellas facultades y competencias que actualmente ejerce, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada 16 agosto 1841 y disposiciones complementarias.

b) Todas aquellas facultades y competencias que expresamente se le integran por la presente ley orgánica.

c) Todas aquellas facultades y competencias que la legislación del Estado atribuya, transfiera o delegue, con carácter general, a las Comunidades Autónomas o a las Provincias.

2. Corresponderán, asimismo a Navarra todas aquellas facultades y competencias no comprendidas en el apartado anterior que, a iniciativa de la Diputación Foral, le atribuya, transfiera o delegue el Estado, con posterioridad a la entrada en vigor de la presente ley.

ARTÍCULO 40

1. En las materias que sean competencia exclusiva de Navarra, corresponde a la Comunidad Foral las siguientes potestades:

a) Legislativa.

b) Reglamentaria.

c) Administrativa, incluida la inspección.

d) Revisora en la vía administrativa.

2. Dichas potestades deberán ejercitarse en los términos previstos en la presente ley y en la legislación del Estado a la que la misma hace referencia.

3. El Derecho navarro, en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Foral y en los términos previstos en los apartados anteriores, será aplicable

con preferencia a cualquier otro.

En defecto de Derecho propio, se aplicará supletoriamente el Derecho del Estado.

4. En materia de Derecho Civil Foral, se estará a lo dispuesto en el art. 48 de la presente ley orgánica.

ARTÍCULO 41

1. En las materias a las que se refiere el art. 57 de la presente ley orgánica y en las que con igual carácter se regulan en otros artículos de la misma, corresponden a la Comunidad Foral las siguientes potestades:

a) De desarrollo legislativo.

b) Reglamentaria.

c) De administración, incluida la inspección.

d) Revisora en la vía administrativa.

2. La potestad de desarrollo legislativo a la que se refiere el párrafo a) del apartado anterior, deberá ejercitarse, en todo caso, de conformidad con las normas básicas que dicte el Estado.

ARTÍCULO 42

1. En las materias a las que se refiere el art. 58 de la presente ley y en las que con igual carácter se regulan en otros artículos de la misma, corresponden a la Comunidad Foral las siguientes potestades:

a) Reglamentaria, para la organización de sus propios servicios.

b) De administración, incluida la inspección.

c) Revisora en la vía administrativa.

2. La Comunidad Foral ejercitará las potestades a las que se refiere el apartado anterior de conformidad con las disposiciones de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado.

ARTÍCULO 43

Todas las facultades y competencias correspondientes a Navarra se entienden referidas a su propio territorio, sin perjuicio de la eficacia personal que, en los supuestos previstos en los convenios para materias fiscales entre Navarra y el Estado o en la legislación estatal, puedan tener las normas dictadas por las instituciones forales.

CAPITULO II. DELIMITACION DE FACULTADES Y COMPETENCIAS

ARTÍCULO 44

Navarra tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

2. Obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya realización no afecte a otros territorios del mismo.

3. Aeropuertos que no sean de interés general; helipuertos.

4. Servicio meteorológico, sin perjuicio de las facultades que en esta materia corresponden al Estado.

5. Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurran íntegramente dentro de Navarra y su aprovechamiento no afecte a otro territorio del Estado.

6. Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte no salga del territorio de Navarra y su aprovechamiento no afecte a otro territorio del Estado, aguas minerales, termales y subterráneas, todo ello sin perjuicio de la legislación básica del Estado sobre el régimen minero y energético.

7. Investigación científica y técnica, sin perjuicio de las facultades de fomento y coordinación general que corresponden al Estado.

8. Cultura, en coordinación con el Estado.

9. Patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico, sin perjuicio de las facultades del Estado para la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación.

10. Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito cultural que no sean de titularidad estatal.

11. Instituciones relacionadas con el fomento y la enseñanza de las Bellas Artes.

12. Artesanía.

13. Promoción y ordenación del turismo.

14. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

15. Espectáculos.

16. Casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas.

17. Asistencia social.

18. Desarrollo comunitario; políticas de igualdad; política infantil, juvenil y de la tercera edad. [575]

19. Asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares que desarrollen principalmente sus funciones en Navarra.

20. Fundaciones constituidas con arreglo a las normas del Derecho Foral de Navarra.

21. Estadística de interés para Navarra.

22. Ferias y mercados interiores.

23. Instituciones y establecimientos públicos de protección y tutela de menores y de reinserción social, conforme a la legislación general del Estado.

24. Cámaras Agrarias y Cámaras de Comercio e Industria, de acuerdo con los principios básicos de la legislación general y sin perjuicio de las competencias del Estado en materia de comercio exterior.[576]

25. Regulación de las denominaciones de origen y de la publicidad, en colaboración con el Estado.

26. Colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, conforme a la legislación general.

27. Cooperativas, mutualidades no integradas en la Seguridad Social y pósitos, conforme a la legislación general en la materia.

28. Establecimiento y regulación de Bolsas de Comercio y demás centros de contratación de mercaderías y valores, de conformidad con la legislación mercantil.

ARTÍCULO 45

1. En virtud de su régimen foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico.

2. En los convenios económicos se determinarán las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado señalando la cuantía de las mismas y el procedimiento para su actualización, así como los criterios de armonización de su régimen tributario con el régimen general del Estado.

---

575 Nueva redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2010 de 27 octubre 2010 el 17/11/2010.

576 Nueva redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2010 de 27 octubre 2010 el 17/11/2010.

3. Navarra tiene potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario, sin perjuicio de lo dispuesto en el correspondiente convenio económico que deberá respetar los principios contenidos en el título preliminar del Convenio Económico de 1969, así como el principio de solidaridad a que se refiere el art. 1 de esta ley orgánica.

4. Dada la naturaleza paccionada de los convenios económicos, una vez suscritos por el Gobierno de la Nación y la Diputación, serán sometidos al Parlamento Foral y a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley ordinaria.

5. La deuda pública de Navarra y los títulos-valores de carácter equivalente emitidos por la Comunidad Foral tendrán a todos los efectos la consideración de fondos públicos. El volumen y características de las emisiones se establecerá en coordinación con el Estado, conforme a lo que se determina en el art. 67 del presente Amejoramiento.

6. Una ley foral regulará el patrimonio de Navarra y la administración, defensa y conservación del mismo.

ARTÍCULO 46

1. En materia de Administración Local, corresponden a Navarra:

a) Las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada 16 agosto 1841, en el RDL Paccionada 4 noviembre 1925 y disposiciones complementarias.

b) Las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado.

2. La Diputación Foral, sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales de Justicia, ejercerá el control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los municipios, concejos y entidades locales de Navarra, de acuerdo con lo que disponga una ley foral.

3. Los municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás municipios de la Nación.

ARTÍCULO 47

Es de la competencia plena de Navarra la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las leyes orgánicas que lo desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía.

ARTÍCULO 48

1. Navarra tiene competencia exclusiva en materia de Derecho Civil Foral.

2. La conservación, modificación y desarrollo de la vigente Compilación del Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra se llevará a cabo, en su caso, mediante ley foral.

ARTÍCULO 49

1. En virtud de su régimen foral, corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

a) Regulación de la composición, atribuciones, organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Instituciones Forales, así como de la elección de sus miembros, todo ello en los términos establecidos en el tít. I de la presente ley orgánica.

b) Régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos.

c) Normas de procedimiento administrativo y, en su caso, económico-administrativo que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propias de Navarra.

d) Contratos y concesiones administrativas, respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia.

e) Régimen jurídico de la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma, garantizando el tratamiento igual de los administrados ante las Administraciones Públicas.

f) Ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio foral y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios, así como por vía fluvial o por cable.

g) Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes.

h) Vías pecuarias.

2. Corresponde, asimismo, a Navarra la ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en territorio foral, sin perjuicio de la ejecución directa que el Estado pueda reservarse.

3. En todo caso, en las materias a las que se refieren los apartados anteriores, así como todo lo relativo al tráfico y circulación, Navarra conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta.

ARTÍCULO 50

1. Navarra, en virtud de su régimen foral, tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

a) Agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

b) Caza; pesca fluvial y lacustre; acuicultura.

c) Pastos, hierbas y rastrojeras.

d) Espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña, de acuerdo con la legislación básica del Estado.

e) Montes cuya titularidad pertenezca a la Comunidad Foral o a los Municipios, Concejos y demás entidades administrativas de Navarra.

2. Corresponde asimismo a Navarra el desarrollo legislativo y la ejecución básica del Estado en materia de montes de propiedad de particulares.

ARTÍCULO 51

1. Corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta.

Corresponde igualmente a la Comunidad Foral la coordinación de las Policías Locales de Navarra, sin detrimento de su dependencia de las respectivas autoridades municipales o concejiles.

2. Navarra podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral, en el marco de lo establecido en la correspondiente ley orgánica.

A fin de coordinar la actuación de la Policía Foral y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, se establecerá, en su caso, una Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes de la Diputación Foral y del Gobierno de la Nación.

ARTÍCULO 52[577]

Corresponde al Gobierno de Navarra la competencia para efectuar los nombramientos de los Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles que deban prestar servicio en Navarra. El nombramiento se hará de conformidad con las leyes del Estado, valorándose específicamente a estos efectos el conocimiento del Derecho Foral de Navarra, sin que pueda establecerse excepción alguna por razón de naturaleza o vecindad.

577 Nueva redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2010 de 27 octubre 2010 el 17/11/2010.

En la fijación de las demarcaciones notariales y de las correspondientes a los Registros de la Propiedad y Mercantiles, participará el Gobierno de Navarra a fin de acomodarlas a lo establecido en el art. 60.2 de la presente Ley Orgánica. Igualmente participará, de acuerdo con lo previsto en las leyes del Estado, en la determinación del número de Notarios que deban ejercer su función en Navarra.

ARTÍCULO 53

1. En materia de sanidad interior e higiene, corresponden a Navarra las facultades y competencias que actualmente ostenta, y, además, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado.

2. Dentro de su territorio, Navarra podrá organizar y administrar todos los servicios correspondientes a la materia a la que se refiere el apartado anterior y ejercitará la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones relacionadas con las mismas.

3. Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, corresponde al Estado la coordinación y alta inspección conducente al cumplimiento de las facultades y competencias contenidas en este artículo.

ARTÍCULO 54

1. En materia de Seguridad Social, corresponde a Navarra:

a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la Seguridad Social.

b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

2. Dentro de su territorio, Navarra podrá organizar y administrar todos los servicios correspondientes a las materias a las que se refiere el apartado anterior y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones relacionadas con las mismas.

3. Corresponde al Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de las facultades y competencias contenidas en este artículo.

ARTÍCULO 55

1. Corresponde a Navarra el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión en los términos y casos establecidos en la ley que regule el Estatuto jurídico de la Radio y la Televisión.

2. Igualmente le corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución de las normas básicas del Estado relativas al régimen de prensa y, en general, de todos los medios de comunicación social.

3. De acuerdo con lo establecido en los apartados anteriores, Navarra podrá re-

gular, crear y mantener su propia prensa, radio y televisión, y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines.

ARTÍCULO 56

1. De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y de la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado, corresponde a la Comunidad Foral de Navarra en los términos de los pertinentes preceptos constitucionales la competencia exclusiva en las siguientes materias:

a) Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico dentro de Navarra.

b) Industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear. Queda reservada a la competencia exclusiva del Estado la autorización para transferencia de tecnología extranjera.

c) Desarrollo y ejecución en Navarra de los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores industriales, de conformidad con lo establecido en los mismos.

d) Comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio nacional y de la legislación sobre defensa de la competencia.

e) Instituciones de crédito corporativo, público y territorial.

f) Cajas de Ahorro, sin perjuicio del régimen especial de Convenios en esta materia.

g) Sector público económico de Navarra, en cuanto no esté contemplado por otros preceptos de la presente ley orgánica.

2. La competencia exclusiva de Navarra a que se refiere el apartado anterior se entenderá sin perjuicio del respeto a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.

3. Navarra participará asimismo en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades que proceda y designará, en su caso, de acuerdo con lo que establezcan las leyes del Estado, sus propios representantes en los organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado, cuya competencia se extienda al territorio navarro y que por su naturaleza no sean objeto de transferencia.

ARTÍCULO 57

En el marco de la legislación básica del Estado, corresponde a Navarra el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:

a) Sistema de responsabilidad de las administraciones públicas de Navarra.

b) Expropiación forzosa, en el ámbito de sus propias competencias.

c) Medio ambiente y ecología.

d) Reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio; intervención de empresas cuando lo exija el interés general.

e) Ordenación del crédito, banca y seguros.

f) Régimen minero y energético; recursos geotérmicos.

ARTÍCULO 58

1. Corresponde a Navarra la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:

a) Penitenciaria.

b) Laboral, asumiendo las facultades y competencias y servicios de carácter ejecutivo que actualmente ostenta el Estado respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste. Quedan reservadas al Estado todas las competencias sobre las migraciones interiores y exteriores y fondos de ámbito nacional y de empleo.

c) Propiedad intelectual e industrial.

d) Pesas y medidas. Contraste de metales.

e) Ferias internacionales que se celebren en Navarra.

f) Aeropuertos de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa.

g) Establecimientos y productos farmacéuticos.

h) Vertidos industriales y contaminantes.

i) Archivos, bibliotecas, museos y demás centros análogos de titularidad estatal, cuya ejecución no se reserve el Estado.

2. Corresponde asimismo a la Comunidad Foral la ejecución dentro de su territorio de los Tratados y Convenios Internacionales en lo que afecten a las materias

propias de la competencia de Navarra.

CAPITULO III. LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN NAVARRA

ARTÍCULO 59

1. Se establecerá en Navarra un Tribunal Superior de Justicia en el que culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Foral y ante el que, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, se agotarán las sucesivas instancias procesales.

2. Al frente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra se encuentra su Presidente, cuyo nombramiento se ajustará a lo establecido en el art. 62.1 de la presente Ley Orgánica, y que será el representante del Poder Judicial en la Comunidad Foral de Navarra. Asimismo, el Fiscal Superior de la Comunidad Foral de Navarra es el representante del Ministerio Fiscal en Navarra, siendo designado en los términos previstos en su estatuto orgánico, y teniendo las funciones establecidas en el mismo. Tanto uno como otro podrán presentar ante el Parlamento de Navarra las respectivas memorias anuales.[578]

ARTÍCULO 60

En relación con la Administración de Justicia, exceptuada la Jurisdicción Militar, corresponde a Navarra:

1. Ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado.

2. Participar en la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales que ejerzan sus funciones en Navarra y en la localización de su capitalidad.

ARTÍCULO 61

1. La competencia de los órganos jurisdiccionales radicados en Navarra se extiende:

a) En el orden civil, a todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y revisión en las materias de Derecho Civil Foral de Navarra.

b) En el orden penal y social, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión.

578 Nueva redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2010 de 27 octubre 2010 el 17/11/2010.

c) En el orden contencioso-administrativo, a todas las instancias y grados cuando se trate de actos dictados por la Administración Foral. Cuando se trate de actos dictados por la Administración del Estado en Navarra, se estará a lo dispuesto en la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

d) A las cuestiones de competencia entre órganos judiciales radicados en Navarra.

e) A los recursos sobre calificación de documentos referentes al Derecho Foral de Navarra que deban tener acceso a los registros de la propiedad.

2. En las restantes materias se podrán interponer ante el Tribunal Supremo los recursos que, según las leyes del Estado, sean procedentes.

ARTÍCULO 62

1. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra será nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.

2. El nombramiento de los magistrados, jueces y secretarios que deban prestar servicio en Navarra se efectuará en la forma prevista en las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial.

3. El nombramiento del restante personal al servicio de la Administración de Justicia que deba prestar servicio en Navarra se efectuará en la forma prevista en la legislación general del Estado.

ARTÍCULO 63

1. A instancia de la Diputación, el órgano competente convocará, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial, los concursos y oposiciones precisos para la provisión de vacantes de magistrados, jueces, secretarios y restante personal al servicio de la Administración de Justicia que deba prestar servicio en Navarra.

2. En las referidas pruebas selectivas se valorará específicamente la especialización en Derecho Foral de Navarra, sin que pueda establecerse excepción alguna por razón de naturaleza o vecindad.

CAPITULO IV. RELACIONES CON LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

ARTÍCULO 64

En virtud de lo establecido en el párr. 1º disp. adic. 1ª CE y en el art. 2 de la presente ley, las relaciones entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral referentes a sus respectivas facultades y competencias, se establecerán conforme a la naturaleza del régimen foral y deberán formalizarse, en su caso, mediante una disposición del rango que corresponda.

ARTÍCULO 65

La Administración del Estado y la Administración Foral podrán celebrar convenios de cooperación para la gestión y prestación de obras y servicios de interés común.

ARTÍCULO 66

Un delegado nombrado por el Gobierno de la Nación dirigirá la Administración del Estado en Navarra y la coordinará, cuando proceda, con la Administración Foral.

ARTÍCULO 67

La Administración del Estado y la Diputación Foral colaborarán para la ordenada gestión de sus respectivas facultades y competencias, a cuyo efecto se facilitarán mutuamente las informaciones oportunas.

ARTÍCULO 68

1. La Comunidad Foral de Navarra participará, en los términos que establecen la Constitución, la presente Ley Orgánica y la legislación del Estado, en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o intereses de Navarra.

2. El Gobierno de Navarra debe ser informado por el Gobierno de España de las iniciativas de revisión de los tratados de la Unión Europea y de los procesos de suscripción y ratificación subsiguientes. Asimismo, deberá ser informado de forma completa y actualizada por el Gobierno de España sobre las iniciativas y las propuestas presentadas ante la Unión Europea. En ambos casos, podrá el Gobierno de Navarra dirigir al Gobierno de España y a las Cortes Generales las observaciones que estime pertinentes al efecto.

3. La Comunidad Foral de Navarra participa en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, especialmente ante el Consejo de Ministros, en los asuntos que incidan en las competencias o intereses de Navarra, en los términos que establecen la presente Ley Orgánica y la legislación del Estado sobre esta materia. La posición expresada por la Comunidad Foral es determinante para la formación de la posición española si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativas europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Navarra, debiendo motivarse ante la Junta de Cooperación la posición final del Estado cuando se aparte de aquélla. En los demás casos, dicha posición deberá ser oída por el Estado.

4. La Comunidad Foral de Navarra aplica, ejecuta y desarrolla el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. La existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establecen la Constitución y la presente Ley Orgánica.

5. El Gobierno de Navarra participa en las delegaciones españolas ante la Unión Europea que traten asuntos de la competencia legislativa de la Comunidad Foral y especialmente ante el Consejo de Ministros y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión. Dicha participación, cuando se refiera a competencias exclusivas de Navarra, permitirá, previo acuerdo, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, de conformidad con la normativa aplicable. La Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con el Estado, participa en la designación de representantes en el marco de la representación permanente del mismo ante la Unión Europea.

6. El Parlamento de Navarra participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando afecten a competencias de la Comunidad Foral.

7. La Comunidad Foral de Navarra tiene acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos que establezca la normativa europea. El Gobierno de Navarra puede instar al Gobierno de España la interposición de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los legítimos intereses y competencias de la Comunidad Foral. El Gobierno de Navarra colabora en la defensa jurídica. La negativa del Gobierno de España a ejercer las acciones solicitadas debe ser motivada y se comunicará inmediatamente al Gobierno de Navarra.[579]

ARTÍCULO 68 BIS[580]

1. La Comunidad Foral de Navarra impulsará su proyección en el exterior y promoverá sus intereses en dicho ámbito, pudiendo establecer oficinas en el exterior y respetando siempre la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores.

2. La Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con la legislación del Estado, será informada previamente de la elaboración de tratados y convenios internacionales en lo que afecten a materias de su competencia y específico interés. En estos supuestos, el Gobierno de Navarra podrá dirigir al Gobierno de España las observaciones que estime pertinentes, así como solicitarle que en las delegaciones negociadoras se integren representantes de la Comunidad Foral.

3. El Gobierno de Navarra podrá solicitar del Gobierno de España la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para la Comunidad Foral, así como la integración en las consiguientes delegaciones negociadoras de representantes de la Comunidad Foral.

---

579 Nueva redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2010 de 27 octubre 2010 el 17/11/2010.

580 Nueva redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2010 de 27 octubre 2010 el 17/11/2010.

4. El Gobierno de Navarra adoptará las medidas necesarias para la ejecución, dentro de su territorio, de los tratados internacionales y actos normativos de las organizaciones internacionales en lo que afecten a las materias propias de las competencias de la Comunidad Foral.

5. En el ámbito de la cooperación interregional, la Comunidad Foral de Navarra impulsará la cooperación con otros territorios con los que comparta intereses comunes, especialmente con aquellos que sean fronterizos con Navarra, con los que podrá suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias.

ARTÍCULO 69[581]

1. Todas las discrepancias que se susciten entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra respecto a la aplicación e interpretación de la presente Ley Orgánica, serán planteadas y, en su caso, resueltas por una Junta de Cooperación integrada por igual número de representantes de la Diputación Foral y de la Administración del Estado, sin perjuicio de la legislación propia del Tribunal Constitucional y de la Administración de Justicia.

2. Igualmente, podrán plantearse para su resolución ante la Junta de Cooperación, cualesquiera otras discrepancias que se susciten entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

3. Además, la Junta de Cooperación se constituye como el instrumento ordinario y principal de relación entre la Comunidad Foral de Navarra y el Estado, sin perjuicio de las funciones atribuidas a otros órganos concretos de cooperación o a otros órganos competentes en ámbitos sectoriales, correspondiéndole con carácter preferente el impulso de la realización de actuaciones y planes conjuntos para el desarrollo de políticas comunes y el diseño de mecanismos de colaboración mutua en los distintos ámbitos sectoriales donde confluya el interés de ambas Administraciones.

CAPITULO V. CONVENIOS Y ACUERDOS DE COOPERACION CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

ARTÍCULO 70

1. Navarra podrá celebrar convenios con las Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia.

Dichos convenios entrarán en vigor a los treinta días de su comunicación a las Cortes Generales, salvo que éstas acuerden en dicho plazo que, por su contenido, el convenio debe seguir el trámite previsto en el apartado tercero para los acuerdos de cooperación.

---

581 Nueva redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2010 de 27 octubre 2010 el 17/11/2010.

2. Navarra podrá celebrar convenios con la Comunidad Autónoma del País Vasco y con las demás Comunidades Autónomas limítrofes para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia. Dichos convenios entrarán en vigor a los veinte días de su comunicación a las Cortes Generales.

3. Previa autorización de las Cortes Generales, Navarra podrá establecer acuerdos de cooperación con la Comunidad Autónoma del País Vasco y con otras Comunidades Autónomas.

TITULO III. DE LA REFORMA

ARTÍCULO 71

1. Dada la naturaleza jurídica del régimen foral, el Amejoramiento al que se refiere la presente ley orgánica es inmodificable unilateralmente.

2. La reforma del mismo se ajustará, en todo caso, al siguiente procedimiento:

a) La iniciativa corresponderá a la Diputación Foral o al Gobierno de la Nación.

b) Tras las correspondientes negociaciones, la Diputación Foral y el Gobierno de España formularán, de común acuerdo, la propuesta de reforma, que será sometida a la aprobación del Parlamento de Navarra y de las Cortes Generales por el mismo procedimiento seguido para la aprobación de la presente Ley Orgánica.[582]

3. Si la propuesta de reforma fuese rechazada, continuará en vigor el régimen jurídico vigente con anterioridad a su formulación.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Disposición Adicional Primera

La aceptación del régimen establecido en la presente ley orgánica no implica renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra, cuya incorporación al ordenamiento jurídico se llevará a cabo, en su caso, conforme a lo establecido en el art. 71.

Disposición Adicional Segunda

El Parlamento será el órgano foral competente para:

a) Ejercer la iniciativa a que se refiere la disposición transitoria 4ª de la Constitución.

b) Ejercer, en su caso, la iniciativa para la separación de Navarra de la Comuni-

582 Nueva redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2010 de 27 octubre 2010 el 17/11/2010.

dad Autónoma a la que se hubiese incorporado.

Disposición Adicional Tercera

La Comunidad Foral de Navarra se subrogará en todos los derechos y obligaciones de la actual Diputación Foral, en cuanto Corporación Local.

Serán respetados todos los derechos adquiridos de cualquier orden y naturaleza que tengan los funcionarios y personal de dicha Diputación y de las Instituciones dependientes de la misma.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Disposición Transitoria Tercera

Mientras las Cortes Generales o el Parlamento de Navarra no aprueben las disposiciones a las que se refiere la presente ley orgánica, continuarán en vigor las leyes y disposiciones del Estado que regulen las materias que deban ser objeto de aquéllas, sin perjuicio de las facultades y competencias que corresponden a Navarra.

Disposición Transitoria Cuarta

La transferencia a Navarra de los servicios relativos a las facultades y competencias que, conforme a la presente ley orgánica, le corresponden, se ajustará a las siguientes bases:

1. Previo acuerdo con la Diputación Foral, las transferencias se llevarán a cabo por el Gobierno de la Nación y se promulgarán mediante Real Decreto, que se publicará simultáneamente en los Boletines Oficiales del Estado y de Navarra.

2. En virtud de dichos Acuerdos, se transferirán a Navarra los medios personales y materiales necesarios para el pleno y efectivo ejercicio de las facultades y competencias a que se refieran.

3. A los funcionarios de la Administración del Estado o de otras Administraciones Públicas, que estando adscritos a los servicios que sean objeto de transferencia, pasen a depender de la Comunidad Foral, les serán respetados los derechos que les correspondan en el momento de la transferencia, incluso el de participar en los concursos de traslados que convoque la Administración respectiva en igualdad de condiciones con los restantes miembros del Cuerpo o Escala a que pertenezcan.

4. La transferencia a la Comunidad Foral de bienes o derechos estará exenta de toda clase de gravámenes fiscales.

El cambio de titularidad en los contratos de arrendamiento de locales para oficinas públicas de los servicios que sean objeto de transferencias, no dará derecho

al arrendador a extinguir o renovar el contrato.

5. A los efectos de la adecuada financiación de los servicios que se traspasen a Navarra, se realizará la valoración de los mismos de conformidad con las disposiciones generales del Estado, teniendo en cuenta los costes directos e indirectos y los gastos de inversión que correspondan, para que surta, sobre la aportación económica de la Comunidad Foral a las cargas generales del Estado, los efectos que prevea el Convenio Económico.

6. Mientras no se produzcan las transferencias a las que se refiere la presente Disposición transitoria, la Administración del Estado continuará prestando los servicios públicos relativos a las mismas, sin que ello implique renuncia por parte de Navarra a la titularidad de las correspondientes facultades y competencias.

7. Se autoriza al Gobierno para transferir a Navarra, en su caso, los montes de titularidad del Estado cuya administración y gestión corresponde actualmente a la Diputación Foral, en la forma y condiciones que se fijen en el correspondiente convenio.

Disposición Transitoria Séptima

En lo relativo a televisión, la aplicación del apartado 3 art. 55 de la presente ley orgánica supone que el Estado otorgará en régimen de concesión a la Comunidad Foral la utilización de un tercer canal de titularidad estatal, que debe crearse para su emisión en el territorio de Navarra, en los términos que prevea la citada concesión.

Hasta la puesta en funcionamiento efectivo de este tercer canal, Radiotelevisión Española (RTVE) articulará, a través de su organización en el territorio de la Comunidad Foral, un régimen transitorio de programación específica para el mismo que se emitirá por la Segunda Cadena (UHF). El coste de esta programación se entenderá como base para la determinación de la subvención que pudiera concederse a la Comunidad Foral durante los dos primeros años de funcionamiento del nuevo canal a que se refiere la presente disposición transitoria.

DISPOSICION FINAL

Disposición Final

1. Continuarán en vigor la Ley de 25 octubre 1839, la Ley Paccionada 16 agosto 1841, y disposiciones complementarias, en cuanto no se opongan a lo establecido en la presente ley orgánica.

2. La presente ley orgánica entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

ABAD DE SANTILLÁN, *Diego: ¿Por qué perdimos la guerra?*, Buenos Aires, 1940-

ABREU, Sebastián: *Situación de los obreros en España y medios para mejorar sus condiciones*, Vitoria, 1871.

AGUADO BLEYE, Pedro y ALCÁZAR MOLINA, Cayetano: *Manual de historia de España*, Madrid, 1969.

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Joseba, ALONSO OLEA, Eduardo y MORALES ARCE, Juan Antonio: *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Alava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, Bilbao, 1995.

AIZPUN: *Jesús Aizpún, abogado de Navarra*, obra colectiva de homenaje póstumo, Pamplona, 2003.

AIZPUN SANTAFE: *Naturaleza de las leyes forales de Navarra*, Pamplona, 1952.

ALONSO, José: *Recopilación y comentarios de los Fueros y Leyes del Antiguo Reino de Navarra que han quedado vigentes después de la modificación hecha por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841,* Madrid, 1848.

ALONSO OLEA, Eduardo: *El Crédito de la Unión Minera: 1901-2003*, Revista Historia Contemporánea, núm. 24, 2002.

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz: *Caracterización y fundamentación jurídica de la Ley de 1841 y de los Convenios de Tejada Valdosera (1877) y Calvo Sotelo* (1927), Revista *Iura Vasconiae* 6/2009, p. 515-646.

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz: *Los convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada*, Pamplona, 2010.

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz y Joaquín GORTARI: *La transición política en Navarra. 1979-1982*, Pamplona, 2011.

ANDRES-GALLEGO. José: *El socialismo durante la dictadura. 1923-1930*, Madrid, 1977.

ANGULO Y DE LA HORMAZA, José Mª: *La abolición de los Fueros e instituciones vascongadas*, Bilbao, 1986.

ARBELOA, Víctor Manuel: *Navarra ante los Estatutos. 1916-1932*, Pamplona, 1978.

ARBELOA, Víctor Manuel: *En torno al Estatuto Vasco-Navarro. Correspondencia Aguirre-Irujo)*, Revista *Príncipe de Viana*, Pamplona, año 47, núm. 1986.

ARBELOA, Víctor Manuel: *Notas sobre el PNV y el Estatuto Vasco-Navarro (1931-1933)*, en Revista *Príncipe de Viana,* Pamplona, I (1996, año 57, núm. 207, p- 225-239); II (2001, año 52, núm. 222, p. 199-2011); y III (2010, año 71, núm. 250, p. 199-211).

ARBELOA, Víctor Manuel: *La semana trágica de la Iglesia en España (8-14 de octubre de 1931*, Madrid, 2006.

ARBELOA, Víctor Manuel: *La Minoría Vasco-Navarra. La religión y la autonomía*. Pamplona, 2015.

ARBELOA, Víctor Manuel: *El quiebro del PSOE (1933-1934). Del Gobierno a la Revolución*, Madrid, 2015.

ARTAJO Rafael: *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Madrid, 1977.

ARZALLUS, Xabier: *Así fue*, Madrid, 2005.

AZCONA, José Manuel y GORTARI, Joaquín: *Navarra y el Nacionalismo Vasco,* Madrid, 2001

AZCONA, Tarsicio de: *Las bulas del papa Julio II como justificación de la conquista de Navarra en 1512*, Pamplona, 2013.

BALCELLS, Albert: E*l proyecte d'autonomía de la Mancomunitat de Catalunya del 1919 i el seu context històric*, Barcelona, 2010.

BADÍA LACALLE, José: *El concierto económico con Alava y su legislación complementaria*, Bilbao, 1965.

BARAIBAR ETXEBERRIA, Alvaro y SANCHEZ-PRIETO, Juan María: *Las ideas-fuerza de la transición*, en la obra colectiva *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.

BARIBAR ETXEBERRIA, Alvaro: *Extraño federalismo. La vía navarra a la democracia (1973-1982)*, Madrid, 2004.

BLEIBERG, Germán y otros: *Diccionario de la Historia de España*, Madrid, 1968. Segunda edición, Madrid 1979.

BURGO, Jaime del: *La sucesión de Carlos II*, Pamplona, 1967.

BURGO, Jaime del: *Conspiración y guerra civil*, Madrid, 1970.

BURGO, Jaime del: *Historia de Navarra. La lucha por la libertad*, Madrid, 1978

BURGO, Jaime del: *Para la historia de la Primera Guerra Carlista*, Pamplona, 1981,

BURGO, Jaime del: Historia General de Navarra. Desde sus orígenes hasta nuestros días, Pamplona, 1992.

BURGO, Jaime del: *Carlos VII y su tiempo. Leyenda y realidad*, Pamplona, 1995.

BURGO, Jaime del y BURGO, Jaime Ignacio del: *Historia de Navarra. Desde la prehistoria hasta su integración en la Monarquía española (s. XVI)*, Pamplona, 2012.

BURGO, Jaime Ignacio del: *Ciento veinticinco años de vigencia del Pacto-Ley de 16 de agosto de 1841* (Pamplona, 1966, p.35-37).

BURGO, Jaime Ignacio del: *Posibilidades del Derecho Positivo vigente para la descentralización de las Provincias*. Pamplona, 1968.

BURGO, Jaime Ignacio del: *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Pamplona, 1968.

BURGO, Jaime Ignacio del: *Régimen fiscal de Navarra*, Pamplona, 1972.

BURGO, Jaime Ignacio del: *Los Fueros del futuro. Ideas para la reforma foral,* Pamplona, 1976.

BURGO, Jaime Ignacio del: *Navarra y la Constitución*, Pamplona, 1978.

BURGO, Jaime Ignacio: *Navarra es Navarra*, Pamplona, 1979.

BURGO, Jaime Ignacio del: *Navarra en la Constitución de la I República Española*, Revista Jurídica de Navarra, número 4, julio-diciembre de 1987.

BURGO, Jaime Ignacio del: *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero. Los derechos históricos de Navarra,* Pamplona, 1987.

BURGO, Jaime Ignacio del: *El Convenio Económico entre el Estado y Navarra de 1990*, Pamplona, 1991

BURGO; Jaime Ignacio del: *El sendero de la paz. Violencia terrorista y nacionalismo vasco*, 1994.

BURGO, Jaime Ignacio del: *El Fuero Nuevo a la luz del Derecho Público*, en el libro colectivo coordinado por Rafael DOMINGO, y Mercedes GALAN, *Presente y futuro del Derecho Foral. Jornadas conmemorativas del XXV aniversario del Fuero Nuevo*, Pamplona, 1999, p. 77 y ss.)

BURGO, Jaime Ignacio del: *Iparraguirre, el bardo de los Fueros*, en la obra colectiva *Iparragirre. Raíz y Viento*, Bilbao, tomo II, 1999.

BURGO, Jaime Ignacio del: *La Ley Paccionada de Navarra de 1841. Homenaje al ministro D. José Alonso Ruiz*, Madrid, 2004.

BURGO, Jaime Ignacio del: *La reforma de la Constitución. ¿Imparable o irresponsable?*, Pamplona, 2004.)

BURGO, Jaime Ignacio del: *Por la senda de la Constitución*, Madrid, 2004.

BURGO, Jaime Ignacio del: *La España de la guerra civil*, en la *Introducción histórica* del libro de Félix MAIZ: *Franco frente a Mola. Vida y muerte del General Mola*, Pamplona, 2007.

BURGO, Jaime Ignacio del: *Un duelo en el Palacio Real. La muerte del General Urbiztondo*", en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, tomo CCV, Cuaderno II, 2008.

BURGO, Jaime Ignacio del: *Navarra, pasado, presente, futuro*, Pamplona, 2008.

BURGO, Jaime Ignacio del: *Cánovas del Castillo y los Conciertos Económicos. Agonía, muerte y resurrección de los fueros vascos*, Pamplona, 2010.

BURGO, Jaime Ignacio del: *El agónico final del carlismo*, Revista Príncipe de Viana, año. LXXXIV, núm. 237, 2013.

BURGO AZPIROZ, Jaime A. del: *La actividad financiera de Navarra. El sistema de Convenio Económico*, Pamplona, 1996.

CALVO SOTELO, José: *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la Historia*, Madrid, 1931.

CAMPIÓN, Arturo: *Consideraciones acerca de la Cuestión foral y los carlistas*, Madrid, 1876.

CÁNOVAS DEL CASTILLO, Antonio: *Revolución de Portugal*, en *Estudios del reinado de Felipe IV*, Madrid, 1888, p. 55 y 217.)

CANOVAS DEL CASTILLO, Antonio: *Obras completas. (Historia, Economía y Política)*, Sevilla, 1997.

CIERVA, Juan de la: *Notas de mi vida*, Madrid, 1955,

CLAVERIA, Carlos: *Cien años de nacionalismo vasco, 1878-1931*, Bilbao, 1986.

COMIN COMIN, F.: *Hacienda y Economía en la España Contemporánea* (1800-1936), Madrid, 1989.

CONDE DE ROMANONES: *Notas de una vida*, Madrid, 1999.

CONSTITUCIÓN DE 1812*, Revista de las Cortes Generales*, núm. 10 de 1987, transcripción de María Luisa Alguacil Prieto.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. *Trabajos Parlamentarios*, Madrid, 1983.

DIAZ HERRERA, José y DURAN, Isabel: *Arzalluz. La dictadura del miedo*. Barcelona, 2001.

DIPUTACION DE GUIPUZCOA, *Trabajos Preliminares sobre el Régimen Administrativo Especial para las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya*, San Sebastián, 1976.

DOCUMENTOS *relativos al Convenio de Vergara, presentados oficialmente al Parlamento inglés por mandado de S.M.B. en 1840*, Barcelona, 1876.

DONEZAR DÍEZ DE ULZURRUN, Javier María: *Navarra y la desamortización de Mendizábal*, (1836-1851), Pamplona, 1991.

ESPARZA, Eladio: *Discurso sobre el Fuero*. Pamplona, 1935.

ESPARZA, Eladio: *Notas sobre el antecedente histórico de la ley de 1841*, Revista *Príncipe de Viana*, Pamplona, núm. IV, 1941.

ESTECHA Y MARTINEZ José María de, *Régimen político y administrativo de las Provincias Vascongadas*, Bilbao, 1918.

ETAYO Y ERASO, Gervasio: *Paz y Fueros o La manifestación fuerista de Navarra,* Pamplona, 1883.

FERNANDEZ ALMAGRO, Fernando: *Historia del reinado de Don Alfonso XIII*, Barcelona, 1934.

FERNANDEZ-MIRANDA Pilar y Alfonso: *Lo que el rey me ha pedido*, Barcelona, 1995.

FERNANDEZ SEBASTIÁN, Javier: *La génesis del fuerismo. Prensa e ideas políticas en la crisis del Antiguo Régimen (País Vasco, 1750-1840)*, Madrid, 1991.

FERRER, Melchor, *Historia del tradicionalismo*, t. XXIX, Sevilla, 1960.

FERRER MUÑOZ, Manuel: *La cuestión estatutaria en Navarra durante la segunda república,* Revista Príncipe de Viana*,* Pamplona, año 52, núm. 193, mayo-agosto, 1991.

FERRER MUÑOZ, Manuel: *Elecciones y Partidos Políticos en Navarra durante la segunda República*, Pamplona, 1992.

FONTANA, J: *La Hacienda en la historia de España (1700-1931)*, Madrid, 1980.

FORTUN PÉREZ DE CIRIZA, L.J.: *Actas de las Cortes de Navarra (1530-1539),* Libro 3, Pamplona, 1994).

FRAGA IRIBARNE, Manuel: *El pensamiento conservador español*, Barcelona, 1981.

FUENTE LANGAS, Jesús María: *La Gamazada. Cien años de una realidad política*, trabajo publicado en el libro colectivo coordinado por María del Mar LARRAZA: *La Gamazada. Ocho estudios para un centenario*, Pamplona, 1995.

FUENTE LANGAS, Jesús María: *La dictadura de Primo de Rivera en Navarra*, Pamplona, 1998.

FUEROS: *Discusión sobre los Fueros de las Provincias Vascongadas en el Senado en sus sesiones del 13 al 21 de Junio de 1864*, Tolosa, 1864.

FUSI AIZPURUA, Juan Pablo: *El problema vasco en la II República*, Madrid, 1979

FUSI AIZPÚRUA, Juan Pablo: *Los nacionalismos y el Estado español: el siglo XX*, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, número 22, 2000.

GALLEGO, Ferrán: *El mito de la Transición. La crisis del franquismo y los orígenes de la democracia*, Barcelona, 2008.

GARAIKOETXEA, Calos: *Euskadi: la transición inacabada. Memorias Políticas*. Barcelona, 2002.

GARCIA ESCUDERO, José María, *Vista a la derecha*, Madrid, 1988.

GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Angel: *La insurrección fuerista de 1893. Foralismo oficial versus Foralismo popular durante la Gamazada*, Revista Príncipe de Viana, septiembre-diciembre 1988, núm. 185.

GARCIA-SANZ MARCOGEGUI, Angel: *Caciques y políticos forales. Las elecciones a la Diputación de Navarra* (1877-1823), Pamplona, 1992.

GARCIA-SANZ MARCOTEGUI, Angel: *La Navarra de ¨La Gamazada" y Luis Morote*, Morentin (Navarra), 1993.

GARCÍA VENERO, Maximiano: *Víctor Pradera*, Madrid, 1943.

GARCIA VENERO, Maximiano: *Historia del nacionalismo vasco*, Madrid, 1968.

GARMENDIA, Vicente: *Miguel Dorronsoro y Ceberio. Un estadista guipuzcoano hace un siglo*, publicado en *Sancho el sabio*, Revista de cultura e investigación vasca, núm. 4, 1994.

GAY ARMENTEROS, Juan: *De Burgos*. *El reformista ilustrado*, Madrid, 2014.

GOBIERNO DE NAVARRA*: Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la Transición en Navarra* (1975-1983), coordinada por José Luis Ramírez Sádaba, Pamplona, 1999.

GORRICHO MORENO, Julio: *La Diócesis de Pamplona en 1932. Relación del obispo Muniz en su visita ad Limina*, Revista *Príncipe de Viana*, año 65, núm. 231, Pamplona, 2004.

GORTARI UNANUA, Joaquín: *La transición política en Navarra. 1976-1979*, Pamplona, 1995.

GRANJA SAINZ, José Luis de la: *Nacionalismo y II República en el País Vasco. 1930-1936*. Madrid, 2008.

HERRERO DE MIÑON, Miguel: *Aspectos constitucionales del nuevo título preliminar del Código Civil,* Revista de Estudios Políticos, número 198, año 1974.

HERRERO DE MIÑON, Miguel: *Memorias de estío*, Madrid, 1993.

HERRERO DE MIÑON, Miguel: *Derechos Históricos y Constitución*, Madrid, 1998.

HERRERO DE MIÑON, Miguel y LLUCH, Ernest: *Derechos Históricos y constitucionalismo útil*, Barcelona, 2001.

HERVADA, Javier y M. ZUMAQUERO, José M.: *Textos constitucionales españoles. 1808-1878*, Pamplona, 1980.

HILDENBRAND SCHEID, Andrea: *Política de ordenación del territorio de Europa*, Sevilla, 1996.

HUGO, Víctor: *Narraciones de viaje. Alpes y Pirineos*, Barcelona, s.a. Reeditado en 2012 por la editorial Alhena Media (Barcelona).

IGLESIAS, Pablo: *Disputar la democracia. Política para tiempos de crisis*, Madrid, 2014.

ILARREGUI, Ilarregui: *Memoria sobre la Ley de modificación de los fueros de Navarra*, Biblioteca de Derecho Foral, Temas Forales, Pamplona, 1966.

IRIBARREN, José María: *Vocabulario Navarro*. Nueva edición preparada y ampliada por Ricardo Ollaquindia, Pamplona, 1984.

IRIBAS Y SANCHEZ, Gregorio: *Los Derechos de Navarra*, Pamplona, 1984.

IRUJO, Manuel de: *La guerra civil en Euzkadi*, Bilbao, 2007.

IZU BELLOSO, Miguel: *El Tribunal Administrativo de Navarra*, Pamplona, 2004.

JAIME, David: *Informe.* Presentado *e*n el VII Congreso de Estudios Vascos de 1948, en la obra *Navarra hacia la democracia, publicado por Eusko Ikaskuntza* Donostia, 2003.

JIMENEZ DE ABERASTURI CORTA, Juan Carlos: *Los vascos en la II Guerra Mundial. El Consejo Nacional Vasco de Londres (1940-1944) (Recopilación documental)*, Centro de Documentación de Historia Contemporánea del País Vasco, nº 6, Eusko Ikaskuntza, San Sebastián, 1984.

JIMENEZ DE ABERASTURI CORTA, Juan Carlos: *Irujo en Londres 1939-1945*, en revista *Vasconia*, núm. 32, 2002.

JIMENO JURIO, José María: *La Historia*. Navarra. Temas de Cultura Popular, núm. 162, Pamplona, 1973.

JIMENO JURIO, José María: *Navarra jamás dijo no al Estatuto vasco*, Pamplona, 1977.

JIMENO JURIO, José María: *Amaiur, símbolo de Navarra*, Pamplona, 2004,

JIMENO JURIO, José María: *Navarra y Vascongadas (1917-1919. Reivindicaciones autonómicas y reintegración foral*, Pamplona, 2013.

LAFUENTE, Modesto: *Historia General de España. Desde los tiempos primitivos hasta la muerte de Fernando VII, continuada desde dicha época hasta nuestros días por Juan Varela*, Barcelona, 1885.

LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago: *Evolución de los regímenes forales de las provincias vascongadas hasta 1876: desarrollo foral en la interinidad en Álava, Bizkaia y Gipuzkoa,* Iura Vasconiae, 9/2012.

LARRINAGA RODRIGUEZ, C: E*ntre Irún y los Alduides. El ferrocarril del Norte y el paso de los Pirineos a mediados del siglo XIX*, Irún, 2002.

LASALA Y COLLADO, Fermín: Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros vascongados en 1876. Obra póstuma del Excmo. Sr. D. Fermín de Lasala y Collado, Duque Viudo de Mandas, Madrid, 1924

LOEWESTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución,* Barcelona, 1965.

LOPERENA ROTA, Demetrio: *Democratización de las instituciones forales*, en la obra colectiva *Derecho Foral Público de Navarra*, dirigida por Sebastián Martín Retortillo, Pamplona, 1992.

LOPEZ ADAN, Emilio*: El nacionalismo vasco en el exilio*, Tafalla, 2008.

LOS ARCOS, Javier: *Intervención del Excmo. Señor D. Javier Los Arcos en la discusión del proyecto de ley de presupuestos para el año económico de 1893 a 1894 en los puntos referentes a la Provincia de Navarra*, Madrid, 1893.

MADARIAGA ORBEA, Juan: *Crisis, cambios y rupturas*, en la obra colectiva dirigida por Iñaki Bazán, *De Túbal a Aitor. Historia de Vasconia*, Madrid, 2002.

MARQUEZ, ex coronel y CAPO, J.M: *Las Juntas Generales de Defensa*, Barcelona, 1923.

MARTIN, Andrés: *Historia de la guerra de la* división *de Navarra, contra el intruso sistema llamado constitucional, y su gobierno revolucionario*. Pamplona, 1825.

MARTÍN VILLA, Rodolfo: *Al servicio del Estado*, Barcelona, 1984.

MARTINENA, Juan José: *La Gamazada*, número 361 de la Colección de Temas de Cultura Popular, Pamplona, 1980.

MARTINENA RUIZ, Juan José: *Ferrocarril de Alduides. Historia de un proyecto. Navarra*. Temas de Cultura Popular, núm. 295, 1977.

MARTINEZ BELOQUI, María Sagrario: *Cuestiones de Historia Moderna y Contemporánea de Navarra*, Pamplona, 1986.

MARTINEZ BELOQUI, Sagrario: *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de Fueros de 1841*, Pamplona, 1999

MARTINEZ DÍAZ, Gonzalo: *Fueros sí, pero para todos: los conciertos económicos,* Valladolid, 1976.

MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, José Luis: *Provincia-Entidad local y Comunidades Autónomas*, en Revista de Estudios de la Administración Local, núm. 209, 1981).

MARTINEZ TOMAS, Antonio: *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra*, San Sebastián, 2014.

MAURA, Miguel: *Así cayó Alfonso XIII*, Barcelona, 1962.

MEES, L.: *La Restauración*, en la obra J.L. de la Granja, y S. de Pablo, *Historia del País Vasco y Navarra en el siglo XX*, Madrid, 2002.

MENENDEZ Y PELAYO, Marcelino: *Historia de los heterodoxos españoles*, Barcelona, 1880.

MIKELARENA, Fernando: *Historia Contemporánea de Navarra*, Revista Internacional de Estudios Vascos. 49, 2, 2004-

MINA APAT, María Cruz: *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Madrid, 1981

MIRANDA, Francisco, ILUNDAIN, Eliane y BALDUZ, Jesús: *Cien años de fiscalidad en Navarra* (1841-1941), Pamplona, 1998.

MIRANDA RUBIO, Fernando: *El Convenio Económico de 1927 entre Navarra y el Estado*, Revista Príncipe de Viana, núm. 192, 1991.

MIRANDA RUBIO, Francisco: *Adaptación a Navarra del Estatuto Municipal del año 1924*, revista *Príncipe de Viana*, año 53, núm. 195, 1992.

MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán: *El concierto económico: génesis y evolución histórica*, Revista Iura Vasconiae, 6/2009.

MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán: *Textos históricos navarros. II. Historia moderna*, Pamplona, 2011.)

MORALES, Antonio: *Memoria que comprende los principios e instituciones del Derecho civil de Navarra, que deben quedar subsistentes como excepción del Código general; y los que pueden desaparecer viniendo a la unificación*, Pamplona, 1884.

MORENO LUZON, Javier: *Alfonso XIII (1902-1931*), en *Restauración y Dictadura. Historia de España dirigida por Josep Fontana y Ramón Villares*. Barcelona, 2009.

MORENO LUZON, Javier: *El conde de Romanones y el caciquismo en Castilla* (1988-1923), Revista *Investigaciones Históricas*, volumen 16, 1996.

MORIONES, Ildefonso*: Euzkadi y el Vaticano, 1935-1936*. *Documentación de un episodio*, 1976.

NAGORE YARNOZ, Javier: *Francisco Sancho Rebullida y el Fuero Nuevo de Navarra,* Revista Jurídica de Navarra, núm. 15, Enero-Junio, 1993.

NOVISSIMA RECOPILACIÓN DE LAS LEYES DEL REINO DE NAVARRA*, hechas en sus Cortes Generales desde el año 1512 hasta el de 1716 inclusive,* publicada en 1735 y que fue coordinada por orden de los tres estados por el licenciado don Joachin de Elizondo.

OLORIZ, Hermilio de: *La Cuestión Foral. Reseña de los principales acontecimientos ocurridos desde mayo de 1893 a 4 de julio de 1894*, Pamplona, 1894.

OLORIZ, Hermilio: *Navarra en la guerra de la independencia. Biografía del guerrillero D. Francisco Espoz (Espoz y Mina y noticia de la abolición y restablecimiento del régimen foral*, Pamplona, 1910. “

ORELLA MARTÍNEZ, José Luis: *Víctor Pradera. Un católico en la vida pública de principios de*

siglo, Madrid, 2000.

OROZ ZABALETA, Luis: *Legislación administrativa de Navarra*, Pamplona, 1923.

OROZ ZABALETA, Luis*: Aplicación del principio de autonomía municipal en derecho histórico de Navarra y en el régimen actual*, en la obra colectiva *Homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta. Estudios de Derecho Público de Navarra*, San Sebastián, 1986.

OYARZUN, Ramón: *Historia del Carlismo*, Bilbao, 1939.

PAREDES, Francisco Javier: *Serafín Olave fuerista y republicano*, Pamplona, 1983.

PASCUAL BONIS, Angel: *La actividad de las gestoras de la Diputación Foral (1931-1939) y sus relaciones con el poder central,* Revista Príncipe de Viana, núm. 187, mayo-agosto 1989.

PASCUAL BONIS, Angel: *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.

PABON, Jesús: *Cambó (1876-1947)*, 1999.

PABLO, Santiago de: *Alava y la autonomía vasca durante la Segunda República*, Vitoria, 1985.

PABLO, Santiago de: *Navarra y el Estatuto Vasco: de la asamblea de Pamplona al Frente Popular*. Revista Príncipe de Viana, Pamplona, año 49, nº 184 (mayo-agosto 1988.

PABLO CONTRERAS, Santiago de: *El estatuto alavés y la carta foral: dos proyectos autonómicos para Alava durante la Segunda República,* Vasconia, Cuadernos de historia-geografía*, núm. 6,* 1983.

PARLAMENTO DE NAVARRA: *El Amejoramiento en el Parlamento*, los *Diarios de Sesiones del Parlamento* y los *Boletines Oficiales* relativos a la tramitación parlamentaria del Amejoramiento, Pamplona, 1983.

PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA FORAL DE NAVARRA, *Programa*, Pamplona, 1977.

PAYNE, Stanley: *El nacionalismo vasco*, *De sus orígenes a la ETA*, Barcelona, 1974.

PEDROL RIUS, Antonio: *Los asesinos del general Prim*, Madrid, 1969.

PEREZ ARRAIZ, Javier: *El Concierto Económico, evolución, caracteres y fundamento de la financiación vasca*, Vitoria, 1994.

PEREZ AYALA, Andoni: *Tres décadas de evolución constitucional en Portugal (1976-2006)*, Revista de Derecho Político, UNED, núm. 70, 2007.

PEREZ LEDESMA, Manuel: *Ricos y pobres. Pueblo y oligarquía*", edición digital de *dialnet.unirioja.es*.

PI SUÑER, José María: *Prólogo* de la obra de Luis MARQUÉS CARBÓ: *El Derecho Local españo*l, Barcelona, 1957.

PORTILLO NAVARRO, Mª José: *Desde la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería hasta el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Evolución histórica, situación actual y perspectivas de futuro*, Madrid, 2001.

PRADERA, Víctor: *Fernando el Católico y los falsarios de la Historia*, Madrid, 1925.

PREGO, Victoria: *Adolfo Suárez. La apuesta del Rey (1976-1981)*, en *Presidentes. Veinticinco años de historia narrada por los cuatro jefes de gobierno de la democracia*. Bar-

celona, 2000.

PRESTON, Paul: *Juan Carlos, el rey de un pueblo*, Barcelona, 2012.

PRIETO, Indalecio: *Discursos en América. Confesiones y rectificaciones*, Méjico, 1944.

RAMIREZ, Pedro J: *La desventura de la libertad*, Madrid, 2014.

RODRIGUEZ FERRER, Miguel: *Los vascongados, su país, su lengua y el Príncipe L. L. Bonaparte, con notas, ilustraciones y comprobantes sobre sus antigüedades, sus principales nombres históricos, su literatura euskara, su bibliografía vasca, sus artistas y obras de arte, su música, sus danzas, sus supersticiones, su organización social y moderna, condición de sus respectivas clases, sus fueros, carácter que éstos presentan y perturbación de sus partidos actuales; con el influjo que tuvo este país en nuestras conquistas y descubrimientos ultramarinos, por el Ilmo.. Sr. D. Miguel Rodríguez Ferrer. Con prólogo del Excmo. Sr. D. Antonio Cánovas del Castillo*, Madrid, 1873.

RODRIGUEZ GARRAZA, Rodrigo: "*Navarra de reino a provincia (1928-1841)*, Pamplona, 1968.

RUANO PRIETO, Fernando (Barón de Velasco): *Anexión del Reino de Navarra en tiempos del Rey Católico*, Madrid, 1889.

RUBIO POBES, Coro: *Revolución y tradición*. *El País Vasco ante la Revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*, Madrid, 1996.

RUPEREZ, Javier: *Secuestrado por ETA*, Madrid, 1991.

SAINZ DE VARANDA, Ramón: *La Ley Paccionada de Navarra y la vigencia de las normas forales sobre la sucesión intestada* (Zaragoza, 1954).

SALCEDO IZU, Joaquín: *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*. Pamplona, 1964.

SANCHEZ ASIAIN, José Angel: L*a financiación de la guerra civil española. Una aproximación histórica*, Barcelona, 2012.

SANCHEZ ALBORNOZ, Claudio: *El destino de Navarra*, en la obra de Jaime del Burgo: *Historia de Navarra. La lucha por la libertad*, Madrid, 1978.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, ORDUÑA REBOLLO, Enrique y MARTÍN-ARTAJO, Rafael: *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Madrid, 1977.

SCHULTEN, Adolf: *Las referencias sobre los vascones hasta el año 810 de J.C*., Revista Internacional de Estudios Vascos, 1927.

SERNA, Agustín Fernando de la: *El primer año de un reinado (Crónica de la guerra)*, Madrid, 1878.

TAMAYO SALABERRIA, Virginia: *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y estatutismo 1975.1979)*, San Sebastián, 1994.

THEOTONIO, Vicente, Antonio y Antonio Tifos: *Los conciertos de Alava y Navarra*, Córdoba, 1976.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Trabajos Parlamentarios*, Madrid, 1980.

TUSELL, Javier y PORTERO Florentino: *Antonio Cánovas y el sistema político de la Restauración*, Madrid, 1998.

UCELAY-DA CAL, Enric: *El imperialismo catalán. Prat de la Riba, Cambó, D'Ors y la conquista moral de España.* Barcelona, 2003.

VICARIO Y PEÑA, Nicolás de: *Los Conciertos Económicos de las Provincias Vascongadas*, Bilbao, 1909.

VILLALONGA, José Luis de: *El Rey. Conversaciones con D. Juan Carlos I de España*, Barcelona, 1993, p. 124-127.

VIÑAS, Angel: *El escudo de la República. El oro de España, la apuesta soviética y los hechos de mayo de 1937*, Barcelona, 2007.

YANGUAS Y MIRANDA, José: *Diccionario de antigüedades del reino de Navarra*, Pamplona, 1840.

YANGUAS Y MIRANDA, José*: Manual para el gobierno de los ayuntamientos de Navarra: comprende todos los negocios y disposiciones legislativas que tocan á las facultades de dichos Ayuntamientos*, Pamplona, 1846.

YSAS, Pere: *El Consejo Nacional del Movimiento en el franquismo tardío*, en la obra colectiva *Falange. Las culturas políticas del fascismo en la España de Franco (1936-1975)***,** Actas del Congreso de Historia celebrado en Zaragoza los días 22 a 24 de noviembre de 2012, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2013.

ZABALA Y ALLENDE, Federico: *El Concierto Económico. Qué ha sido, qué es y qué debe ser*, Bilbao, 1927.

ZURITA, M.: *Cien años de concierto Económico*, Vitoria, 1978.

OBRAS DEL MISMO AUTOR

A. **Libros.**

1. ***-El Pacto Foral de Navarra***. (Pamplona, 1966).

2. ***-Ciento veinticinco años de vigencia del Pacto-ley de 16 de agosto de 1841.*** (Pamplona, 1966).

3. ***-Origen y fundamento del régimen foral de Navarra***. (Editorial Aranzadi. Pamplona, 1967).

4. ***-Posibilidades del Derecho positivo vigente para la descentralización.*** (Pamplona, 1968).

5. ***-Régimen fiscal de Navarra. Los Convenios Económicos.*** (Editorial Aranzadi, Pamplona, 1973).

6. ***-El Fuero: pasado, presente, futuro.*** (Pamplona, 1974).

7. ***-Los Fueros del futuro. Ideas para la reforma foral.*** (Pamplona, 1976).

8. ***-Navarra es Navarra.*** (Pamplona, 1979).

9. ***-Navarra en la encrucijada.*** (Pamplona, 1980).

10. ***-Fueros, Democracia, España.*** (Pamplona, 1985).

11. ***-Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero. Los derechos históricos de Navarra.*** Prólogo de Eduardo García de Enterría. (Pamplona, 1987).

12. ***-El Convenio Económico de 1990 entre el Estado y Navarra.*** (Pamplona, 1991).

13. ***-Soñando con la paz. Nacionalismo vasco y violencia terrorista.*** Prólogo de José María Aznar. (Temas de Hoy. Madrid, 1994).

14. ***-Curso de Derecho Foral Público de Navarra.*** (Editorial Aranzadi, Pamplona, 1996).

15. ***-Navarra es libertad.*** Vol. I, Artículos; Vol. II, Discursos y conferencias. Prólogo de Jaime Mayor Oreja. **.** (Fundación Humanismo y Democracia, Madrid, 1999).

16. ***-El ocaso de los falsarios***. (Editorial Laocoonte, Madrid, 2000).

17. ***-El desafío nacionalista*** (Fundación para el Análisis y los Estudio Sociales. Madrid, 2002).

18. ***-Jaque a la Constitución. De la propuesta soberanista de CIU al federalismo asimétrico de Maragall***. (Ediciones Académicas S.A., Madrid, 2003).

19. ***-Por la senda de la Constitución***. (Ediciones Académicas S.A., Madrid, 2004).

20. ***-José Alonso y la Ley Paccionada de 1841. Homenaje al ministro José Alonso***. Presentación de Rafael Catalá Polo, Secretario de Estado de Justicia. (Ministerio de Justicia, Imprenta del Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2004).

21. ***-La reforma de la Constitución. ¿Imparable o irresponsable? - La disposición transitoria cuarta y Navarra. ¿Caballo de Troya o garantía?*** (Ediciones Académicas, Madrid, 2004).

22. ***-11-M. Demasiadas preguntas sin respuesta.*** (Editorial La Esfera de los Libros, Madrid, 2006Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2004).

23. ***-Navarra, el precio de la traición.*** (Editorial Encuentro. Madrid. 2007).

24. ***-Vascos y navarros en la historia de España.*** Obra colectiva coordinada por Jaime Ignacio del Burgo. (Editorial Laocoonte, Pamplona, 2007)

25. ***-La España de la guerra civil.*** Introducción histórica. En el libro de Félix B. Maíz: Mola frente a Franco. (Editorial Laocoonte. Pamplona, 2008).

26. ***-Navarra: pasado, presente, futuro***. (Editorial Laocoonte, Pamplona, 2008)

27. ***-El escándalo del lino. Historia de una infamia***. (Editorial Laocoonte. Pamplona, 2009)

28. ***-Cánovas y los Conciertos Económicos. Muerte y resurrección de los Fueros vascos.*** Editorial Laocoonte, Pamplona, 2010.)

29. ***-Historia de Navarra. Desde la prehistoria hasta la incorporación a la monarquía española.*** Obra conjunta con Jaime del Burgo. (Ediciones Académicas, S.A., Pamplona, 2012.)

30. ***-Cuando Navarra recuperó el pulso. 1512-1515-1516.*** (Ediciones Académicas S.A., Pamplona, 2012.

31. ***-11-M. El atentado que cambió la historia de España.*** (La Esfera de los Libros, Madrid, 2014.)

32. ***-Una alternativa para la autonomía de Cataluña***. (Ediciones Académicas S.A, Madrid, 2014).

B. **<u>Otras publicaciones (folletos, trabajos monográficos y artículos en revistas)</u>.**

1. ***-Navarra y su sistema tributario.*** (En "AIN", Revista de la Asociación de la Industria Navarra. Pamplona, núms. 5,6/8, 9, 10, 11/12, años 1967 y 1968).

2. ***-Historia del Fuero.*** (Folleto. Núm. 8 de la Colección de Temas de Cultura Popular de la Diputación Foral de Navarra. Pamplona, 1968).

3. ***-El Fuero y la economía de Navarra.*** (En la obra "Navarra y su desarrollo económico", editada por el Banco de Vizcaya, marzo, 1968).

4. ***-El Convenio Económico con el Estado.*** (En "AIN", núms. 13/14, año 1969).

5. ***-El Consejo Foral Administrativo.*** (En "AIN", núm. 15, 1969).

6. ***-El milagro político de Navarra. "The political marvel of Navarre".*** (En revista TouriSpain, núm. 18, 1969).

7. ***-La Constitución Foral.*** (Folleto. Núm. 100 de la Colección de Temas de Cultura Popular de la Diputación Foral de Navarra. Pamplona, 1971).

8. ***-Aspectos jurídicos del régimen fiscal de Navarra***. (En "Hacienda Pública Española", núm. 13, 1971).

9. ***-Origen y desarrollo de la foralidad navarra.*** (En "Cambio 16", número 14 monográfico dedicado a Navarra, de 21 de febrero de 1972).

10. ***-Diálogo general sobre los "pactos fiscales".*** (Recogido en el volumen sobre la "XIX Semana de Estudios de Derecho Financiero", Madrid, 1972).

11. ***-Un drama político. La muerte del General Urbiztondo.*** (En "Letras de Deusto", vol. 3, núm. 5, enero-junio, 1973).

12. ***-Génesis del Convenio de Vergara.*** (Folleto. Núm. 171, de la Colección de Temas de Cultura Popular de la Diputación Foral de Navarra. Pamplona, 1973).

13. ***-El Convenio de Vergara y Navarra.*** (Folleto. Núm. 173, de la Colección de Temas de Cultura Popular de la Diputación Foral de Navarra. Pamplona, 1973).

14. ***-Hágase como el Reino lo pide. (Comentario sobre la Compilación de Derecho Civil Foral de Navarra).*** (En la revista "El Secretariado Navarro, núm. 3451, de 14 de marzo de 1973).

15. ***-Fuero Nuevo y régimen fiscal de Navarra***. (En la revista "El Secretariado Navarro", núm. 3457, de 28 de abril de 1973).

16. ***-El marco institucional del desarrollo de Navarra.*** (En la revista "El Europeo", núm. 519 -monográfico sobre Navarra-, de 21 de diciembre de 1973).

17. ***-El régimen foral de Navarra***. (En el volumen sobre "Navarra", de Ediciones Salvat, Pamplona, 1975),

18. ***-Regímenes económicos especiales. Alava, Canarias, Navarra.*** (En la obra "Estudios Regionales", editada por el Instituto Nacional de Prospectiva y Desarrollo Económico, 1976).

19. ***-Institucionalización de las regiones***. (En la obra "Estudios Regionales", Madrid, 1976).

20. ***-Autonomía foral y fiscalidad.*** (En "Anuario de Derecho Foral", editado por el Consejo de Estudios de Derecho Navarro, años 1976-1977, tomo II).

21. ***-Los principios forales y la realidad navarra***. (En la obra colectiva "Navarra hoy, ante su futuro", Colección Diario de Navarra, núm. 13, Pamplona, 1976).

22. -Identidad y autonomía de Navarra. (Folleto, Pamplona, 1978).

23. -Navarra y la Constitución. (Folleto, Pamplona, 1978).

24. -Desenvolvimiento de la Ley Paccionada. (Folleto, Pamplona, 1980).

25. -La autonomía fiscal de Navarra. (En "Hacienda Pública Española", núm. 92, 1985).

26. -El milagro de la Ley Paccionada. (En la obra colectiva "Homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta", editada por la Sociedad de Estudios Vascos, San Sebastián, 1986).

27. -Navarra en la Constitución de la I República española. (En "Revista Jurídica de Navarra", núm. 4, julio-diciembre, 1987).

28. -Los derechos históricos de Navarra y la doctrina del Tribunal Constitucional. (En "Revista Española de Derecho Administrativo", núm. 61, marzo, 1989).

29. -El nuevo Convenio Económico y la integración europea. (En "Navarra Industrial", núm. 33-34, junio-julio, 1989)

30. -Sobre el pretendido derecho de autodeterminación. (Folleto. Pamplona, 1990).

31. -La autodeterminación vasca y catalana. (En "Razón Española", Madrid, mayo-junio, 1990).

32. -Nacionalismo vasco y violencia política. (Folleto, Pamplona, 1991).

33. -Las instituciones forales de Navarra. (En la obra colectiva "Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero", Gobierno de Navarra-Editorial Civitas, Madrid, 1992).

34. -La Gamazada. (En la Revista de la Federación Nacional de Hogares Navarros, núm., 4, diciembre, 1993).

35. -Con el Fuero de Navarra. (Reseña del acto de presentación del libro "Curso de Derecho Foral Público de Navarra", que tuvo lugar en Madrid el 13 de marzo de 1996, con intervención de Javier Rupérez, Oscar Alzaga, Tomás-Ramón Fernández, Jaime García Añoveros, Eduardo García de Enterría y Jaime Ignacio del Burgo). (Folleto, Madrid, 1996).

36. -Navarra en la trayectoria histórica de las Españas. (Conferencia pronunciada el 19 de octubre de 1997 en el acto de clausura del 750 aniversario de la consagración de la Iglesia abacial de Fitero (Navarra). (Folleto, 1998).

37. -Navarra en la actual encrucijada española. (Conferencia pronunciada el 25 de noviembre de 1997 en la Asociación Cultural Navarra de Madrid. Folleto, 1997).

38. -Paz, Libertad, Fueros. Una reflexión sobre el País Vasco. (Conferencia pronunciada el 28 de enero de 1998 en Guecho (Vizcaya). Folleto, 1998).

39. -El Fuero Nuevo a la luz del Derecho Público. (Conferencia pronunciada el 27 de febrero de 1998 en la Universidad de Navarra durante la clausura de las Jornadas conmemorativas del XXV aniversario del Fuero Nuevo. Folleto, 1998).

40. ***-Cooperación desde el respeto.*** (Intervención en la "1ª Jornada sobre las relaciones institucionalizadas de la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca", publicada en el número 11 de la revista "Azpilcueta. Cuadernos de Derecho", de la Sociedad de Estudios Vascos, San Sebastián, 1998).

41. ***-Una Constitución para la integración o para la desintegración.*** (Conferencia pronunciada el 10 de julio de 1998 en Guadalajara, en el seminario sobre la Constitución de 1978 organizado por la Universidad de Verano Iberoamericana-Fundación Cánovas del Castillo. Folleto, Madrid 1998).

42. ***-Una aportación desde Navarra al debate sobre nuestra identidad nacional.*** (Conferencia pronunciada el 22 de octubre de 1998 en el Club de Opinión Encuentros de Madrid). ***La idea de España en la Constitución de 1978.*** (Conferencia pronunciada el 13 de noviembre de 1988 en la Asociación Española de Soldados Veteranos de Huesca**)** Folleto, Pamplona, 1998.

43. ***-Iparraguirre, el bardo de los Fueros***. En la obra colectiva "Iparragirre. Raíz y Viento", Bilbao, 1999.

44. ***-El* status *constitucional de Navarra y la Unión Europea.*** (Conferencia pronunciada en Bruselas, el 22 de noviembre de 1999. Folleto. Gobierno de Navarra, Pamplona, 1999).

45. ***-Una institución histórica, moderna y eficaz.*** En la obra titulada "Cámara de Comptos de Navarra. Crónica de 20 años (1980-2000)", Pamplona, 2000.

46. ***-Basken und Katalanen: Wie viele Spanien gibt es?.*** Akademie für Politik und Zeitgenschehen, Hanss-Seidel-Stiftung e.V., München, 2001. (En esta publicación se transcribe íntegramente la ponencia expuesta por el autor el 17 de noviembre de 2000, con el título ***"Vascos y catalanes: ¿cuántas Españas hay?"*** durante un Seminario organizado por la Fundación Hanns Seidel Stiftung de Munich sobre "España y Europa".

47. ***-Entre la escisión y la esperanza.*** Proemio del libro "La sociedad navarra, entre la escisión y la esperanza", del que son autores Amando e Iñaki de Miguel. (Editorial Laocoonte, Pamplona, 2002).

48. ***-La Constitución de la libertad y la concordia. Diálogo, negociación, consenso.*** (Conferencia pronunciada el 23 de julio de 2003 en Golitsino, organizada por la Escuela de Estudios Políticos de Moscú). Folleto. Pamplona, 2003.

49. ***-Una interpretación política de la historia de Navarra.*** (Conferencia pronunciada el 21 de junio de 2002 en Tudela). ***La influencia del Fuero en la economía de Navarra.*** (Conferencia pronunciada el 8 de mayo de 2003 en Valladolid). Folleto. Pamplona, 2003.

50. ***-En memoria de Jesús Aizpún***. (En el libro colectivo "Jesús Aizpún, abogado de Navarra", Sahats Servicios Editoriales, 2003).

51. ***-Un hombre sabio.*** (En el libro colectivo "Jaime del Burgo. Una vida al servicio de la cultura", Fundación Ignacio Larramendi – Sociedad de Estudios Navarros. Madrid, 2003).

52. ***-Con orgullo, afecto y respeto.*** (En el libro colectivo "El Parlamento Foral de Navarra", Pamplona, 2004).

53. -La Constitución y la libertad de Navarra. Vivencias y reflexiones de un foralista constituyente. (En el libro colectivo, "Impresiones sobre la Constitución de 1978", dirigido por Sabino Fernández Campos, Universidad Rey Juan Carlos – Fundación ICO, Madrid, 2004).

54. -La reversión de terrenos militares. (Dictamen en Derecho). (En la revista jurídica TOGA, número 3, Pamplona, 2004).

55. -Navarra en el futuro constitucional (En Cuadernos de pensamiento político, revista de la Fundación FAES, número 4, octubre / diciembre, 2004,).

56. -La Iglesia frente al terrorismo. (En Cuadernos de pensamiento político, revista de la -undación FAES, número 4, julio / septiembre, 2004).

57. -Navarra por todas partes me roen. (Conferencia pronunciada en Madrid el 28 de junio de 2006). Folleto editado por la Sociedad de Estudios Navarros y la Fundación FAES).

58. -Vascos y navarros en la lucha por la legitimidad española. (En la obra colectiva "Vascos y navarros en la historia de España". Editorial Laocoonte, Pamplona, 2007.

59. -El 11-M y sus consecuencias políticas. (En el libro colectivo coordinado por José Manuel Magaña, "Cara o cruz", Madrid, 2008).

60. -Un duelo en el Palacio Real. La muerte del general Urbiztondo. (Revista de la Real Academia de la Historia, tomo CCV, cuaderno II, mayo-agosto, 2008).

61. -La supervivencia de la tribu navarra. (Epílogo del libro póstumo de José Antonio Jáuregui, "La tribu navarra. Mecanismos de identidad navarra", Editorial Laocoonte, Pamplona, 2008).

62. -El Fuero de Navarra, ¿derecho o privilegio? (Conferencia pronunciada el 24 de marzo de 2011 en el acto de clausura de las XII Jornadas de Estudio de la Asociación de Profesores Universitarios Jubilados –AS.O.U.R. Publicada en el libro "Historia, Arte y Naturaleza" editado por dicha Asociación, Madrid, 2011).

63. -El agónico final del carlismo. (Cuadernos de pensamiento político, revista de la Fundación para el análisis y los estudios sociales –FAES-, Madrid, número 31, julio /septiembre 2011).

64. -Sobre las falsas citas de Miguel Izu (Revista Príncipe de Viana, núm. 259, 2014).

ÍNDICE ONOMÁSTICO

A

Abad de Santillán, David: 34, 35, 575.
Abadía Escolá, Joaquín: 290.
Abalos Giménez, Jesús: 341.
Abello, Andreu: 177.
Abril Martorell, Fernando: 17, 117, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 133, 134, 136, 138, 139, 169, 171, 182, 189, 195, 213, 220, 221, 222, 225, 226, 227, 229.
Abril Martorell, Joaquín: 41, 57, 424.
Abril Martorell, María Luis: 57.
Aguilar, Juan Carlos: 465, 467.
Aguiriano, José Antonio: 238, 312.
Aguiriano, Luis Alberto: 210, 239, 311.
Aguirre,Iñigo: 117, 136, 239.
Aguirre, J.R.: 320.
Aguirre Lecube, José Antonio: 144, 364, 365.
Aguirreurreta Arzamendi, Juan Luis: 342.
Aizpún, Jesús: 55, 69, 74, 78, 86, 89, 97, 100, 110, 127, 129, 130, 133, 134, 137, 138, 140, 141, 142, 143, 190, 229, 230, 240, 242, 245, 251, 252, 255, 256, 264, 266, 267, 271, 277, 284, 323, 333, 334, 351, 352, 359, 377, 430, 448, 466, 467, 575, 599.
Aizpún Santafé, Rafael: 229, 271.
Aizpún Tuero, Jesús: 240, 430, 448.
Aizpurua, Itziar: 369.
Ajuriaguerra, Juan: 39, 71, 74, 110, 117, 120, 124, 132, 134, 135, 136, 144, 157, 182.
Alava, Francisco: 455.
Alavedra Moner, Maciá: 177.
Alberti, Rafael: 486.
Alcalá Zamora, Niceto: 157.
Alcorta Maguregui, Luis María: 367.
Aldaz, Demetrio: 455.
Aldea, Raimundo: 115, 273, 431.
Aldecoa Azarloza, José Ignacio: 322, 340, 385, 395, 409, 417, 455.
Alemán, José Manuel: 455.
Alés Martínez, Antonio: 342, 353.
Alfaro Orihuela, Diego: 341.
Alfonso Carlos I, Rey Carlista: 373.
Alfonso VIII, Rey de Castilla: 398.
Alfonso XIII, Rey de España: 42, 499, 581, 587, 588.
Alfonso XII, Rey de España: 41, 497.
Alli Aranguren, Juan Cruz: 57, 384, 395, 404, 405, 406, 407, 430, 431, 441, 443, 446, 447, 459.
Alonso Fueyo, Sabino: 33.

Alonso Perejil, Gabriel: 254.
Alvarez Arenas, Félix: 14, 17.
Alzaga, Oscar: 138, 171, 307, 425, 598.
Amaya Pérez, José Manuel: 342.
Ansó, Mariano: 34, 271.
Ansuátegui Gárate, Francisco Javier: 430, 448.
Antoñana, Francisco Javier: 455.
Añón, Alfonso: 455.
Aramendía, Feliciano: 143.
Arana, Sabino: 135, 158, 174, 360, 361, 502.
Aranda, María Jesús: 455.
Aranzadi, Manuel: 154.
Arbeloa, Víctor Manuel: 283, 349, 350, 356, 357, 369, 383, 396, 399, 400, 401, 402, 421, 429, 455, 456, 477, 483.
Archanco, Iñaki: 455.
Ardanza, José Antonio: 365.
Areilza, José María de: 14, 16, 351.
Arias Navarro, Carlos: 11, 13, 14, 15, 16, 170, 331, 358, 430, 431, 443, 447, 448, 459, 467, 470.
Arias, Rafael: 170, 331, 358, 430, 431, 443, 448, 459, 467.
Arias Salgado, Rafael: 331, 358, 430, 431, 443, 447, 448, 459, 467, 470.
Ariño, Gaspar: 425.
Aristizábal, Fernando: 467.
Armero, José Mario: 21.
Arraiza, José Fermín: 455.
Arraiza, Juan Pedro: 373.
Arrazola, Lorenzo: 219.
Arredonda, Miguel Angel: 467.
Arroyo Gutiérrez, Benito: 341.
Artola Goicoechea, José Fernando: 341.
Arviza, Francisco Javier: 455.
Arza, Juan Manuel: 61, 131, 264, 275, 286, 292, 293, 331, 378, 382, 383, 426, 427, 430, 447, 448, 455.
Arzálluz Antía, Xavier: 55, 94, 117, 133, 135, 138, 143, 144, 146, 157, 163, 168, 169, 172, 174, 176, 177, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 191, 196, 227, 233, 239, 311, 327, 328, 350, 351, 353, 360, 365.
Arza Muñuzuri, Juan Manuel: 430, 448.
Asiáin, José Antonio: 431, 452.
Asiáin, Julio: 61, 273, 275, 286.
Asín, Bueno: 391.
Astráin, Ignacio: 57, 66, 69, 86, 89, 97, 100, 126, 129, 131, 168, 169, 177, 179, 190, 229, 240, 264, 266, 374, 417, 455.
Attard, Emilio: 177, 323, 348.
Azaña, Manuel: 46, 157.
Azarola Gresillón, Emilio: 102.
Azcona, José Manuel: 429.

Aznar Clemente, Francisco: 12.
Aznar López, José María: 26, 360, 455, 595.
Aznar Zubigaray, Manuel: 455.

B

Bados, Balbino: 383, 384, 455.
Bajo Fanlo, Ramón: 239.
Bajo Ulibarri, Ramón: 271.
Balduz, Julián: 455.
Ballarín, Alberto: 203.
Bandrés, Juan María: 71, 234, 236, 237, 238, 239, 311, 320, 322, 352, 366, 367, 461, 467.
Bañón, Alfonso: 323, 458, 462.
Baños Espada, Ángel: 341.
Baraibar Etxeberria, Alvaro: 304.
Barcos Berruezo, Miren U.: 128, 408.
Baribar Etxeberria, Alvaro: 508.
Barroso Chaparro, Romualdo: 12.
Basterra, Andrés: 455.
Baztán, Antonio: 455.
Benavides Orgaz, Luis Javier: 20.
Benegas, José María: 66, 71, 72, 77, 91, 110, 117, 120, 121, 123, 124, 125, 132, 136, 177, 182, 195, 238, 311, 320, 323, 348, 349.
Berasategui Mendizábal, Luis: 341.
Beriáin, María Isabel: 143.
Berlanga Robles, Francisco: 341.
Beruete, Francisco: 255, 290.
Bono, Emérito: 467.
Borbón-Parma, Carlos Hugo de: 11, 21, 373.
Borbón-Parma, Sixto Enrique de: 12, 13.
Borbón-Parma y Braganza, Francisco Javier de: 373.
Borbón y Battenberg, Juan de: 11, 248.
Borrajo Palacín, Sergio: 341.
Bosque Hita, Vicente: 356.
Boulandier, Emilio: 455.
Bourgón Tinao, Luis Pablo: 431, 448.
Broseta Pont, Manuel: 430, 448.
Broz "Tito", Josip: 373.
Bueno Asín, Jesús: 255, 376, 382, 383, 386, 387, 404, 410, 422, 430, 449, 455.
Bujanda, Gerardo: 239, 467.
Burgo, Jaime del: 322, 592, 596, 599.
Burgo, Jaime Ignacio del: 57, 60, 61, 66, 69, 74, 79, 86, 87, 89, 97, 100, 101, 102, 104, 108, 110, 111, 112, 115, 117, 121, 123, 126, 128, 129, 130, 132, 133, 137, 139, 142, 146, 147, 148, 149, 153, 154, 155, 167, 171, 172, 190, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 208, 210, 211, 214, 215, 217, 219, 220, 221, 223, 228, 229, 230, 241, 244, 246, 247, 250, 253, 256, 264, 265, 266, 267, 275, 276, 277, 278, 280, 282, 284, 285, 312, 321,

322, 324, 330, 331, 346, 348, 354, 355, 356, 358, 359, 368, 377, 379, 382, 383, 387, 393, 394, 396, 399, 410, 411, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 437, 438, 441, 443, 446, 447, 449, 451, 455, 456, 458, 460, 477, 487, 494, 509, 592, 596, 598.
Burgos, Miguel: 255.

C

Caballero, Tomás: 246.
Cabezudo, José: 271.
Cabrero, Valentín: 455.
Cacharro Pardo, Francisco: 356.
Caetano, Marcelo: 28.
Calero, Antonio: 46.
Calvo, Angel: 255.
Calvo Ortega, Rafael: 101.
Calvo Serer, Rafael: 11.
Calvo Sotelo, José: 46, 77.
Calvo-Sotelo, Leopoldo: 14, 17, 39, 430, 459, 494.
Calvo Val, Aureliano: 342.
Camacho, Blas: 181.
Campión, Arturo: 478.
Cánovas del Castillo, Antonio: 30, 174, 180, 388, 497, 499, 500, 501, 504, 579, 591, 592, 599.
Cañellas, Antonio: 20.
Carlos I "Carlomagno", Rey de los Francos: 398.
Carlos I, Rey de España: 23, 37, 41, 51, 53, 164, 173, 205, 244, 262, 338, 361, 373, 386, 494, 497, 593.
Carlos VII, Rey Carlista: 489, 578.
Carramolino, Juan Martín: 219.
Carranza, Enrique Thomas de: 24.
Carrero Blanco, Luis: 16, 36, 38, 398.
Carriegas Pérez, Modesto: 342.
Carriles Galarraga, Eduardo: 17.
Carrillo, Santiago: 11, 13, 19, 20, 21, 23, 29, 39, 373.
Carro, Antonio: 176, 260.
Carvajal, Federico de: 208.
Casajús, Jesús: 384, 391, 403, 404, 417, 455, 458.
Casas Sucunza, Fermín: 402.
Castelar, Emilio: 159, 497.
Castells, José Manuel: 399.
Castillo García, José: 12.
Castillo, Javier del: 455.
Catalina de Foix, Reina de Navarra: 173.
Chávarri Isasi, Miguel: 341.
Chourraut, Javier: 143.

Ciáurriz, Fermín: 391.
Cigudosa, Emilio: 455.
Cisneros, Gabriel: 40, 134, 138, 170, 182, 187, 367.
Clavería, Carlos: 190, 194, 255, 259, 261, 289, 455, 457.
Clavero Arévalo, Manuel: 71, 72, 74, 77, 78, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 91, 92, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 107, 115, 136, 138, 146.
Colomo Rodríguez, Jesús María: 342.
Colón, Cristobal: 42.
Corcuera, Carlos: 238.
Cordero López, Moisés: 342.
Cosculluela Montaner, Luis Manuel: 431, 448.
Cruz Sacines, Angel: 254.
Cuadra, Ruperto: 271.
Cuchillos, Santiago: 271.
Cuerda, José Angel: 182, 239, 311, 312, 322.

D

Diaz Herrera, José: 367.
Díaz Román, Juan: 341.
Diego Martínez, Félix de: 341.
Díez Pérez, José: 341.
Dorronsoro Ceberio, José María: 62.
Durán, Isabel: 367.

E

Echanove, Ricardo: 238, 312.
Echevarría, Juan: 71, 103, 238, 311.
Echeverría, Ramón: 143.
Elía, Juan María: 384.
Elío, José María: 455.
Elorriaga, Jesús María: 467.
Elorriaga, José: 239, 322.
Enrique IV, Rey de Francia: 173.
Errazquin, María Nieves: 255.
Esparza, José María: 455.
Espínola Rodríguez, Fernando: 342.
Espoz y Mina, Francisco: 478.
Esquisábel, Manuel: 455.
Estal, Gladys del: 386.
Estévez, María Antonia: 288.
Ezpeleta, José María: 455.
Ezpeleta y Enrile, José de: 219.
Ezponda Garaicoechea, Jesús: 255, 371, 376, 383, 390, 391, 455.
Ezquerro Serrano, Julián: 342.

F

Felipe II, Rey de España: 173.
Felipe III, Rey de España: 173.
Fernández de la Mora, Gonzalo: 24, 260.
Fernández-España, Victoria: 260.
Fernández-Miranda, Alfonso: 15.
Fernández-Miranda, Pilar: 15.
Fernández-Miranda, Torcuato: 13, 14, 15, 16, 18, 21, 28.
Fernández Ordóñez, Francisco: 20, 59, 138, 208, 463.
Fernández Palacio, Martín: 239.
Fernández Serrano, Pedro: 341.
Fernández, Tomás Ramón: 347.
Fernando II, Rey de Aragón: 14, 45, 164, 173, 590, 593.
Ferreira Simois, Manuel: 342.
Ferrer, Manuel: 455.
Fontán, Antonio: 156, 223, 321.
Fortún, Jesús: 61, 273, 275, 286.
Fraga Iribarne, Manuel: 12, 13, 14, 16, 24, 26, 39, 40, 177, 180, 244, 259, 260, 349, 351.
Fraile, Manuel: 425.
Franco Bahamonde, Francisco: 11, 13, 14, 16, 17, 18, 26, 30, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 45, 46, 47, 60, 62, 181, 322, 369, 498, 579, 593, 596.
Franco Iribarnegaray, Carlos: 14, 17.
Fuente, Licinio de la: 24, 260.
Fuentes Fontán, Manuel: 342.
Fuente y de la Fuente, Licinio de la: 24.
Fueyo, Jesús: 14, 33.

G

Gallego Anabitarte, Alfredo: 425.
Gallego, Ferrán: 29, 576, 582.
Garaikoechea Urriza, Juan Carlos: 60, 61, 98, 110, 111, 117, 120, 121, 123, 124, 131, 133, 134, 135, 138, 139, 140, 146, 181, 190, 194, 195, 196, 197, 206, 219, 224, 239, 247, 251, 252, 255, 257, 258, 262, 264, 289, 290, 311, 320, 321, 322, 323, 324, 327, 328, 330, 335, 338, 345, 348, 354, 355, 359, 360, 361, 362, 364, 365, 371, 375, 376, 387, 390, 391, 404, 405, 428, 429, 457.
García, Alfredo: 455.
García de Dios, Angel: 255, 382, 383, 393, 410, 423, 424, 430, 449, 455.
García Ganuza, Emilio: 255, 290.
García Hernández, José: 14.
García, Juan Batista: 341.
García, Julio: 66, 240, 281, 285, 312.
García López, Ignacio: 17.
García Pellejero, Ricardo: 13.
García Pérez, Ángel: 342, 353.

García Pérez, José: 467.
García Pérez, Julio: 240.
García Poyo, Miguel: 341.
García-Trevijano, Antonio: 11.
Garde, Julio: 455.
Garrigues y Díaz-Cañabate, Antonio: 14.
Gastón, Emilio: 176.
Gil Albert, José María: 323.
Girón de Velasco, José Antonio: 14.
Goiri Rovira, Pedro: 342.
Gómara, Javier: 57, 143, 373, 378, 385, 405, 420, 455, 456.
Gómez Borrero, Lorenzo: 341.
Gómez-Dégano, José Luis: 430, 448.
Gómez de las Roces, Hipólito: 377.
Gómez Gómez-Jimenez, Francisco: 341.
Gómez Hortiguela, Luis: 341.
González López, Germán: 342.
González Márquez, Felipe: 11, 20, 26, 30, 36, 39, 105, 367.
González, Ricardo: 455.
González Ruiz, Dolores: 20, 341.
González Seara, Luis: 210, 212, 214, 216.
González-Vallés Sánchez, Lorenzo: 342.
Goñi, Fermín: 420.
Goñi, Florencio: 255.
Goñi Resano, Juan José: 66.
Goñi, Salvador: 271.
Gorostidi Artola, Jokin: 62, 369.
Gortari, Miguel: 271.
Gortari Unanua, Joaquín: 61, 78, 82, 83, 84, 85, 86, 91, 128, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 245, 264, 273, 274, 276, 281, 282, 284, 286, 288, 289, 291, 293, 294, 296, 429, 431, 448, 452, 583.
Goya, Jesús: 455.
Guerra, Alfonso: 30, 41, 323, 352, 407, 459, 577, 585.
Guevara, Emilio: 311.
Gurrea, Rafael: 57, 86, 197, 289, 291, 354, 384, 420, 441, 455, 458.
Gutiérrez Mellado, Manuel: 17, 22, 23.

H

Hassan II, Rey de Marruecos: 37.
Hernández Gil, Antonio: 52, 74, 231, 233.
Herrera Hernández, José María: 341.
Herrero y Rodríguez de Miñón, Miguel: 40, 117, 125, 133, 134, 135, 136, 139, 157, 161, 163, 168, 169, 170, 171, 172, 176, 182, 183, 192, 229, 230, 231, 365, 504, 505.
Hervada, Javier: 57.
Hildenbrand Scheid, Andrea: 162.

Hitler, Adolf: 388.
Holgado Agudo, Sixto: 342.
Holgado, Serafín: 20, 342.
Hortensia González Ruiz: 341.
Huarte, Felipe: 407.
Huarte, Félix: 407.

I

Ibarretxe Markuartu, Juan José: 365.
Ibiricu, José Antonio: 455.
Iglesias, Juan: 320.
Iglesias, Pablo: 30.
Imaz Gorostiza-Goiza, Dionisio: 341.
Imaz, Joaquín: 79.
Iparraguirre, Enrique: 240, 311.
Irazoqui, Ignacio: 61, 90, 131, 264, 275, 279, 286, 292, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 429.
Iriarte Errazti, José Luis: 477.
Iriarte, José Luis: 322, 477.
Iribarren, Jesús: 273, 286, 289.
Iribarren, José María: 150.
Irujo, Manuel de: 56, 61, 90, 103, 110, 140, 194, 198, 223, 241, 246, 278, 281, 285, 312, 360, 362, 375, 388, 404, 405, 420, 457, 464, 576, 585.
Isabel II, Reina de España: 174.
Isabel I, Reina de Castilla: 45.
Isasi, Mikel: 320.
Iturralde, Julio: 61, 154, 273, 275, 286.
Iturrioz Herrero, Francisco Javier: 313.
Izco de la Iglesia, Javier: 62.

J

Jackson, Gabriel: 46.
Jaime, Alfredo: 455.
Jarabo, Alberto: 260.
Jáuregui, José Antonio: 600.
Jáuregui, Julio: 20.
Jiménez, Andrés: 455.
Jiménez Blanco, Antonio: 223, 224, 349.
Jiménez Santos, Aniano: 13.
Jimeno Aranguren, Roldán: 205.
Juan Boix, José Manuel: 342.
Juan Carlos I, Rey de España: 11, 13, 14, 15, 16, 18, 22, 23, 24, 29, 37, 41, 42, 51, 52, 53, 115, 183, 244, 262, 298, 338, 346, 360, 361, 377, 386, 494, 497, 499, 500, 593.
Juan III, Rey de Navarra: 173.
Juan Pablo II, Papa: 367.

Junquera González, Juan: 430.

L

Labairu, Jesús María: 255, 256.
Lacarra, Victoriano: 271.
Lana, Ignacio: 86.
Lapuerta, Alvaro: 260.
Larena Martínez, Xabier: 62.
Largo Caballero, Francisco: 34.
Larrazabal Basañez, Santiago: 160.
Larumbe Biurrun, Pedro María: 255.
Laso Corral, Agustín: 341.
Lasunción Goñi, Ángel: 331, 377, 378, 379, 382, 383, 424, 429, 430, 448, 450, 455.
Lavilla Alsina, Landelino: 17, 100, 135, 136, 138, 139, 170, 231, 442, 458, 466.
Lazcano, Angel: 271.
Leizaola, Jesús María: 65, 144, 215, 330, 348, 360, 361, 362.
León, Miguel Angel: 455.
León Taberna, José: 256.
Lerchundi, Roberto: 311.
Letamendía, Francisco: 71, 168, 176, 238.
Lezáun, Jesús: 345.
Linz, Juan J.: 19.
Lladó Fernández-Urrutia, José: 17.
López Albizu, Eduardo: 238.
Lopez Alvarez, Francisco (Patxi): 365.
López Bravo, Gregorio: 14, 16, 260.
López Carrera, Antonio: 342.
López de la Peña, Emilio: 342.
López Rodó, Laureano: 24, 260.
Lora, Francisco Javier: 420, 455.
Lozano Vicente, Francisco: 14, 17.
Luna Azol, Juan: 342.

M

Maderal Oleaga, José María: 341.
Maestre Rodríguez, José Miguel: 341.
Magallón, Ricardo: 255.
Maldonado Ramos, José: 448.
Malón Nicolao, Jesús: 382, 383, 427, 430, 448, 451, 455.
Manzanas, Melitón: 62.
Marco, Amadeo: 61, 78, 81, 82, 83, 85, 131, 193, 282, 283, 285, 286, 287, 288, 289, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 422.
Marco Tabar, Alfredo: 322, 336, 356, 359.
Mariñas Vence, Adolfo: 341.

Martín-Artajo, Rafael: 139.
Martínez Chueca, José: 455.
Martínez de Murguía, Javier: 66, 86.
Martínez Emperador, José: 260.
Martínez Esteruelas, Cruz: 24.
Martínez López-Muñiz, José Luis: 303.
Martínez Ocio, Pedro: 12.
Martín Gamero, Alfonso: 14.
Martín-Retortillo, Sebastián: 273, 281, 288, 303, 323, 430, 431, 448, 586.
Martín Toval, Eduardo: 323.
Martín Villa, Rodolfo: 11, 12, 13, 14, 17, 21, 22, 77, 127, 132, 138, 170, 263, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 283, 285, 286, 288, 289, 292, 294, 295, 296, 297, 333, 385, 430, 431, 441, 446.
Mata Gorostizaga, Enrique de la: 17.
Maturana, José Antonio: 238, 311, 322.
Matutes, Abel: 355, 356.
Mayor Oreja, Jaime: 69, 311, 595.
Mazzini, Giuseppe: 43.
Medina Albala, Francisco: 342.
Meilán, Jesús: 170.
Mencos, Ignacio Joaquín: 86.
Mendiluce, Joaquín: 86.
Mendizábal, Pedro de: 176, 238, 260, 311, 313.
Menéndez Menéndez, Aurelio: 17.
Mesa Portillo, Antonio: 342.
Michelena, Pedro Mourlane: 361.
Miguel, Andrés de: 455.
Mocoso del Prado, Javier: 306.
Monasterio, Fermín: 62.
Monforte Aguirre, Andoni: 320.
Monge Recalde, José Luis: 57, 78, 86, 89, 97, 100, 101, 190, 199, 201, 203, 204, 205, 206, 207, 241, 244, 281, 331, 332, 348, 354, 355, 356, 358, 359, 477, 478.
Monreal Zia, Gregorio: 102, 148, 149, 153, 155, 204, 205, 206, 228, 231, 234, 236, 240, 243, 311, 313.
Monzón, Telesforo: 339, 408.
Morales, Pedro: 69, 238, 313.
Morte, Blas: 248, 252, 255.
Moscoso del Prado, Javier: 323, 331, 348, 379, 428, 429, 430, 448, 458, 463, 466.
Mota Calvo, Francisco: 341.
Múgica Herzog, Enrique: 117, 122, 137, 238, 312, 322, 467.
Munárriz, Alberto: 424.
Muñoz Espinoza, Héctor Abraham: 341.
Muruzábal, Jesús: 455.
Mussolini, Benito A.A.: 28.

N

Nagore Yárnoz, José Javier: 244, 266, 276, 306.
Navarro, José Luis: 455.
Negrín, Juan: 34.
Nieves Cañuelo, Antonio: 342.

O

Olarte Lasa, Ángel: 320.
Olave, Serafín: 154, 478, 589.
Oliart, Alberto: 323.
Olite, Mauricio: 455.
Oliveira de Salazar, Antonio: 28.
Oliver, Cesáreo: 455.
Ollaquindia, Ricardo: 150, 584.
Olmo, Gerardo del: 455.
Olóriz, Hermilio de: 154.
Onaindía, Mario: 62, 64, 237, 311, 368, 407, 408.
Oñate Gil, Virgilio: 14.
Orduña Rebollo, Enrique: 139, 592.
Oreja Aguirre, Marcelino: 17, 187, 320, 322.
Orellana, Fernando de: 360.
Orenes Guillamont, Miguel: 341.
Oriol, Antonio: 38, 63.
Ormazábal Ascasibar, Felix: 320.
Oroz, Luis: 271, 589, 598.
Ortí Bordás, Miguel: 14.
Ortigosa, Francisco Javier: 455.
Ortín Gil, Constantino: 341.
Osorio Garcia, Alfonso: 14, 17, 351.
Ostolaza Pagoaga, José María: 367.
Otegui Mondragón, Arnaldo: 353, 367, 368.
Otero Novas, Manuel: 324.

P

Pardines Arcay, José Ángel: 36, 62.
Pascual, Angel: 248.
Pascual Coomis, Angel: 304.
Pastor Martín, Antonio: 342.
Paz Andrade, Valentín: 20.
Peces Barba, Gregorio: 40, 182, 195, 307, 323.
Pedroarena, Miguel María: 404, 455.
Pegenaute, Pedro: 66, 78, 86, 89, 90, 91, 97, 100, 190, 229, 240, 244, 279, 306, 331, 348, 350, 354, 356, 358, 359, 382, 477.

Peña Garicano, Ramón: 256.
Peña Solís, Antonio: 341.
Peralta Montoya, Juan Bautista: 341.
Pereda Moral, Bienvenido: 12.
Perez Ayala, Andoni: 29, 590.
Pérez de Bricio, Carlos: 14, 17.
Pérez García, Antonio: 341.
Pérez-Llorca, José Pedro: 40, 117, 122, 133, 138, 170, 182, 185, 195, 229, 256, 257, 331, 337, 347, 348, 349, 354, 358, 377, 394, 410, 437.
Pérez Palma, Jesús: 342.
Pérez Rodríguez, José Antonio: 185.
Pérez Rodríguez, José María: 342.
Pérez-Zamora Cámara, Aurelio: 342.
Pinilla, Carlos: 355, 356.
Piñar, Blas: 131, 259, 323, 377.
Piñeiro, Modesto: 260.
Pita da Veiga, Gabriel: 14, 17, 18, 22.
Pizarro, Francisco: 360.
Pomés, Javier: 57.
Portillo, Miguel: 376.
Posadas, José: 455.
Pradera, Víctor: 154, 583, 588.
Prego, Victoria: 23, 590.
Preston, Paul: 15, 18, 591.
Primo de Rivera, José Antonio: 361.
Primo de Rivera, Miguel: 14, 28, 81, 582.
Pujana Arza, Juan José: 320.
Pujante García, Ginés: 341.
Pujol, Jordi: 20, 43, 352.
Purroy, Mirenchu: 368.

R

Ramírez Escudero, José Antonio: 320.
Ramírez Gallardo, Antonio: 341.
Ramos Pardo, Luis: 20.
Raventós, Joan: 39.
Rebota, Francisco: 271.
Recio Claver, Antonio: 341.
Redondo, Nicolás: 238.
Redondo Vian, Guadalupe: 342.
Reguera Guajardo, Andrés: 17.
Rengifo Calderón, Alvaro: 17.
Reol Tejada, Manuel: 441.
Rey Amez, Dionisio: 342.
Ribera, Angel: 74.

Ricardo I, Rey de Inglaterra: 386.
Riestra, Miguel: 260.
Robles Canibe, José Luis: 320.
Robles Piquer, Carlos: 14.
Roca Junyent, Miquel: 39, 40, 44, 323.
Rodríguez, Germán: 283.
Rodríguez Leal, Ángel: 20.
Rodríguez Mouruño, Gonzalo: 425.
Rosón, Juan José: 237.
Rubiales, Emilio: 467.
Rubial, Ramón: 132, 144, 228, 234, 239, 241, 312, 313.
Ruiz Carnicer, Miguel A.: 14.
Ruiz de Galarreta, Ignacio: 256.
Ruiz de Gordoa, José: 13.
Ruiz-Huerta Carbonell, Alejandro: 20.
Ruiz Jiménez, Joaquín: 70, 367.
Ruiz Rodríguez, Pedro: 341.
Rupérez, Javier: 353, 366, 367, 368, 598.
Rupérez, Paloma: 368.

S

Sádaba, Pedro: 455.
Sáez, Fernando: 455.
Sáez Gómez, Esteban: 341.
Sagasta, Práxedes Mateo: 30.
Sagredo, Joaquín: 383, 384, 395, 405, 455.
Salcedo Izu, Joaquín: 410.
Salinas, Francisco: 273.
Sánchez Albornoz, Claudio: 398, 399.
Sánchez Asiain, José Ángel: 34, 592.
Sánchez de León, Enrique: 14.
Sánchez de Muniáin, Pedro: 331, 382, 383, 430, 448, 450, 452, 455.
Sánchez Marfil, Pedro: 342, 353.
Sánchez Mazas, Rafael: 361.
Sánchez-Prieto, Juan María: 304.
Sánchez Ramos-Izquierdo, Juan: 185.
Sánchez Terán, Salvador: 138.
Sancho Garcés III "el Mayor", Rey de Pamplona: 398.
Sancho Rebullida, Francisco: 306, 588.
Sancho VII "el Fuerte", Rey de Navarra: 386.
San Juan, José María: 306, 331, 354.
Santamaría, Alfonso: 347.
Santamaría Ansa, Carlos: 320.
Santamaria Pastor, Juan Alfonso: 139.
Santiago, Fernando de: 14, 17.

Sanz Biurrun, Carlos: 342.
Sanz García, Ciriaco: 341.
Sanz, Gastón: 177.
Sanz Pastor, José María: 57.
Sarabia Gil, Miguel: 20.
Sarasa Miqueleiz, José Gabriel: 57, 66, 69, 86, 89, 91, 97, 100, 101, 190, 199, 201, 241, 284, 307, 308, 323, 331, 333, 356, 358, 374, 458, 473, 485.
Saro Pérez, Miguel Angel: 342.
Sarrais Llasera, José María: 254.
Sartorius, Jaime: 20.
Satrústegui, Joaquín: 20, 216, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 239.
Sauquillo Pérez del Arco, Francisco Javier: 20.
Schulten, Adolf: 155.
Senillosa, Antonio de: 351.
Serrano Izco, Vicente: 407, 408.
Silva Muñoz, Federico: 16, 24, 260.
Soares, Mario: 29.
Sodupe, Pedro: 182, 239, 311.
Sola, Francisco de: 455.
Solchaga, Carlos: 311, 320.
Solé Tura, Jordi: 40, 44, 177, 323, 352, 465.
Solís, José: 14, 341.
Sorauren, Jesús: 420, 455.
Sorauren, Mikel: 395, 403, 417, 457.
Soto Carmona, Francisco Javier: 430, 448.
Spínola, Antonio: 28.
Stampa Braun, José María: 424.
Suárez González, Adolfo: 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 28, 29, 39, 40, 45, 57, 62, 71, 74, 83, 84, 86, 88, 92, 98, 100, 101, 102, 103, 105, 115, 129, 132, 135, 136, 138, 146, 167, 169, 170, 182, 183, 229, 274, 287, 295, 297, 321, 322, 323, 324, 327, 328, 331, 333, 334, 335, 337, 342, 346, 354, 355, 358, 361, 367, 368, 377, 378, 393, 394, 396, 428, 429, 430, 442, 491, 494, 499, 509, 590.

T

Tabar, Marco: 69, 239, 320, 322, 336, 356, 359.
Taberna, Javier: 86.
Tajadura, Federico: 374, 402, 455.
Tamayo Salaberría, Virginia: 56, 65, 68, 69, 71, 77, 103, 104, 105, 133, 183, 185, 230, 311, 312, 313, 320, 322, 328, 592.
Tanco, Jesús: 57, 86.
Tarradellas, Josep: 396, 397.
Tauste Sánchez, Juan José: 342.
Tellería, Juan: 361.
Tierno Galván, Tierno: 11, 20, 39.
Torres Murillo, José Luis: 288.

Triginer, Josep María: 39.

U

Ulayar Liciaga, Jesús: 341.
Unceta, Augusto: 74.
Unciti, Jesús: 384, 395, 455.
Unzueta, Mitxel: 135, 157, 169, 176, 182, 207, 210, 211, 212, 217, 218, 219, 220, 222, 224, 234, 239, 241, 322.
Uranga, José Javier: 90, 114, 115, 127, 250, 252, 253.
Urbiola, José Antonio: 383, 384, 404, 455.
Uriarte Alzaa, Luis María: 342.
Uriarte Romero, Eduardo: 62.
Uriz, José: 82, 273, 274, 286.
Urkullu, Iñigo: 365, 506.
Urralburu Tainta, Gabriel: 65, 66, 89, 90, 91, 111, 117, 120, 124, 132, 136, 139, 140, 195, 240, 249, 253, 264, 265, 266, 267, 272, 273, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 285, 312, 331, 332, 354, 373, 384, 395, 401, 405, 408, 417, 419, 427, 430, 432, 446, 448, 455, 459, 464, 484.
Urrestarazu, Iñaki: 455.

V

Valdemoros, María Isabel: 86.
Valdés González, Antonio: 14.
Valdevira Ibañez, Enrique: 20.
Vallina, Juan Luis de la: 260.
Vallina Velarde, José Luis de la: 465.
Valverde, Cecilio: 355, 494.
Varela Rua, Andrés: 341.
Viana, Jesús María: 69, 182, 238, 311, 312, 322, 353, 354.
Vidal Beneyto, José: 11.
Vidarte, Juan María: 182, 240, 311.
Viguria, Albito: 455.
Vilallonga, José Luis de: 11, 23, 593.
Vilariño Doce, Alfonso Manuel: 342.
Villaescusa, Emilio: 38.
Villar Mir, Juan Miguel: 14.
Viñas, Ángel: 34, 593.
Visus, Félix: 61, 275, 286, 292.
Vivo Undabarrena, José Antonio: 341.
Vizcaya, Marcos: 239, 322, 334, 335, 366, 460, 461, 467.

Y

Yaben Bengoechea, Javier: 255.

Yanguas y Miranda, José: 145.
Ybarra Bergé, Javier de: 63.

Z

Zabala, Federico: 176, 240, 312, 322.
Zabaleta Zabaleta, Francisco J.: 110, 111, 256, 339, 409, 589, 598.
Zorrilla, José: 417.
Zubiaur, José Angel: 143, 431, 452, 480.
Zubillaga, José: 455.
Zubimendi, Juan José: 366.
Zufía, Mariano: 190, 289, 311, 390, 395, 405, 455, 457.



La cuestión foral surge como consecuencia de la Constitución de 1812, que estableció un régimen unitario y centralizador incompatible con la foralidad de Navarra y de las Provincias Vascongadas. La Ley abolitoria de los Fueros vascongados de 1876 produjo una gran frustración y pronto surgió el anhelo de conseguir la reintegración foral. En Navarra, a finales del siglo XIX también comienza idéntico sentimiento por considerar insatisfactoria la Ley Paccionada de 1841, que sentó las bases del actual régimen foral.

Fracasados todos los intentos de lograr este objetivo común en las postrimerías del siglo XIX y principios del XX, fue la Constitución española de 1978 la que pondría punto final a la cuestión foral. Reconoció los derechos históricos de los territorios forales y abrió a cada uno de ellos la puerta de la reintegración foral. Sólo Navarra cogió la llave y negoció con el Estado un nuevo pacto que se incorporó al ordenamiento jurídico mediante la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de 1982. Ni Alava, ni Guipúzcoa ni Vizcaya lo hicieron.

El País Vasco optó por crear en 1979, en el marco de la Constitución española, una Comunidad Autónoma cuyo sujeto estatuyente es el "pueblo vasco" o Euskal Herria, del que emanan los poderes del País Vasco o Euskadi. De modo que el grave contencioso político que se inició en 1812 encontró su solución en la Constitución de 1978 con un resultado desigual. La cuestión foral concluyó en Vascongadas con la derrota en 1979 de la foralidad histórica a manos de la autonomía constitucional y con la victoria en Navarra de la reintegración foral en virtud del Amejoramiento de 1982.

http://www.fpev.es/

ATXULAR ATEA
colección supelegor

FUNDACIÓN POPULAR
de estudios vascos
euskal ikasketetarako
FUNDAZIO POPULARRA

9 788494 503702