

**A PROPÓSITO DE UN LIBRO RECIENTE SOBRE
LA TRANSICIÓN EN NAVARRA: JUAN-CRUZ ALLI
ARANGUREN Y JOAQUÍN GORTARI UNANUA, *LA
TRANSICIÓN POLÍTICA EN NAVARRA, 1979-1982***

Nafarroako Trantsizioaren inguruko liburu berri baten harira: Juan-Cruz Alli Aranguren eta Joaquín Gortari Unanua, *La Transición política en Navarra, 1979-1982*

On the subject of a book recently on the Transition in Navarre: Juan-Cruz Alli Aranguren and Joaquín Gortari Unanua, *La Transición política en Navarra, 1979-1982*

Fernando MIKELARENA PEÑA
Universidad de Zaragoza

Fecha de recepción / Jasotze-data: 17-05-2012

Fecha de aceptación / Onartze-data: 03-06-2012

En este artículo se ponderan las aportaciones relativas al análisis de la Transición en Navarra realizadas por Joaquín Gortari Unanua y Juan Cruz Alli Aranguren en un libro reciente. En relación con la narración del Asunto FASA efectuada por el primero de los autores se completan los datos proporcionados con la mención a las relaciones entre los principales protagonistas y se subrayan las deficiencias de las instituciones navarras en el tardofranquismo y en la época inmediatamente subsiguiente. Acerca de la reconstrucción del proceso de amejoramiento del fuero, obra de Juan Cruz Alli, se completa el papel determinante de Jaime Ignacio del Burgo Tajadura como ideólogo del mismo con informaciones sobre sus propuestas desde 1976. Asimismo, se confirma el peso de las negociaciones paralelas llevadas a cabo por Jaime Ignacio del Burgo, posibilitadas por sus relaciones con la UCD a nivel estatal y con el gobierno de Madrid, a pesar de haber sido excluido de la comisión negociadora navarra.

Palabras Clave: Transición. Navarra. Asunto FASA. LORAFNA. Diputación Foral de Navarra. Jaime Ignacio del Burgo Tajadura. Autogobierno.



Artikulu honetan Joaquín Gortari Unanua eta Juan Cruz Alli Arangurenak Trantsizioaren inguruan idatzi duten liburu berri baten inguruko ekarpenak aztertzen dira. Lehenengo egileak FASA aferaren inguruan egiten duen kontakizuneko datuak osatzen dira, bere protagonista garrantzitsuenen inguruko harremanak aipatuz, eta Frankismo berantiarraren eta ondorengo garaia Nafarroako erakundeen gabeziak azpimarratzen dira. Foruaren hobekuntzaren berreraiketa prozesuaren inguruan, Juan Cruz Allik egin duena, Jaime Ignacio del Burgo Tajadura ideologoaren ezinbesteko papelean sakontzen da, bere 1976tik aurrerako proposamenen informazioak gogoratuz. Era berean, Jaime Ignacio del Burgoren –nahiz eta Nafarroako batzorde negoziatzaileatik baztertua izan– eta UCDren eta Madrilgo Gobernuaren arteko harremanek suposatutako zuten negoziazio paraleloak gogora ekartzen dira.

Giltza hitzak: Trantsizioa. Nafarroa. FASA afera. LORAFNA. Nafarroako Foru Diputazioa. Jaime Ignacio del Burgo Tajadura. Autogobernua.



In this article are weighted contributions relating to the analysis of the transition in Navarra by Joaquín Gortari Unanua and Juan Cruz Alli Aranguren in a recent book. In relation to the narrative of the FASA issue carried out by the first of the authors, we add data provided with the reference to the relations between the main protagonists, and we highlight the shortcomings of the Navarre

institutions in the «last franquismo» and in the immediately subsequent period. About the reconstruction of the process of improvement of the «Fuero», made by Juan Cruz Alli, we complete with informations about his proposals since 1976, the decisive role of Jaime Ignacio del Burgo Tajadura as a ideologue of it. The weight of the parallel negotiations carried out by Jaime Ignacio del Burgo, available by his relations with the UCD at state level and with the Government of Madrid, despite having been excluded from the Negotiating Committee Navarre, is also confirmed.

Key words: Transition. Navarre. FASA issue. LORAFNA. Navarre's Foral Council. Jaime Ignacio del Burgo Tajadura. Self-government.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA TRANSICIÓN EN NAVARRA A TRAVÉS DE LA OBRA DE JUAN-CRUZ ALLI ARANGUREN Y JOAQUÍN GORTARI UNANUA (2011). 1. Estructura de la obra. 2. Una lectura incompleta del asunto FASA. 3. El proceso de Amejoramiento del Fuero: la constatación de una negociación paralela. III. A MODO DE CONCLUSIÓN. IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

A pesar del vigor y del reconocimiento académico obtenidos en los últimos lustros por la denominada historia actual o historia del tiempo presente, una de las mayores contradicciones de la historiografía y de los historiadores en general es la de prestar una mucha, o quizás mejor, muchísima menor atención al análisis de las épocas más recientes que son, precisamente, las que más han influido en la conformación del ahora. Aún cuando cabe pensar en la incidencia sobre el hoy en día de las estructuras de larga duración y de la concatenación de los fenómenos sucedidos desde siglos atrás, resulta a nivel científico poco satisfactorio obviar el peso de las ultimísimas décadas, sobre todo cuando las sociedades de la más estricta contemporaneidad han experimentado una creciente aceleración, tanta como para que el retrotraernos cuarenta o cincuenta años atrás, pese a ser un tiempo conocido por vivido, suponga incluso un cierto desasosiego para la propia memoria en su afán de recordar de forma cognoscitiva lo circundante.

En relación con el franquismo y la transición democrática se ha señalado que las investigaciones en nuestro entorno geográfico más próximo (Navarra y los territorios que conforman la Comunidad Autónoma Vasca) continúan presentando notorias lagunas historiográficas, algo en parte llamativo en la medida en que otras zonas del Estado cuentan con trabajos importantes sobre aquellas etapas históricas y en la medida también en que se comprueba una mayor atención prestada a otros períodos de la contemporaneidad como la Restauración, la II República y la Guerra Civil¹.

¹ DE PABLO CONTRERAS, Santiago, Silencio roto (sólo en parte). El franquismo y la transición en la historiografía vasco-navarra, *Vasconia. Cuadernos de historia-geografía*, 34 (2005), pp. 383-406.

En lo que se refiere al franquismo, de cara al conocimiento del funcionamiento de dicho régimen en Navarra la aportación a nuestro juicio más relevante es el *Diccionario Biográfico de los Diputados Forales de Navarra (1931-1984) y de los Secretarios de la Diputación (1834-1984)*, publicado en 1998 por Ángel García-Sanz Marcotegui y otros². A esa obra cabe añadir las monografías sobre el carlismo de Aurora Villanueva y de Francisco Javier Caspistegui³, así como la biografía de Javier Paredes sobre Félix Huarte, sobre todo por el interés de su análisis de las relaciones de poder en el seno de la corporación foral en los años sesenta⁴. También son de gran valor las aportaciones comprendidas en el volumen colectivo dirigido por María del Mar Larraza Micheltorena⁵: además de los dos trabajos centrados en Pamplona⁶, tal y como refiere el título de la obra, es muy destacable el trabajo de Álvaro Baraibar sobre los conflictos entre los gobernadores civiles y la Diputación entre mediados de los años cuarenta y mediados de la década siguiente⁷.

De la lectura de esos trabajos nucleares se desprenden una serie de cuestiones acerca del funcionamiento del franquismo en Navarra. La primera de ellas es la importancia política y social de la Diputación de Navarra y de los diputados forales a la hora de la conformación de redes clientelares, lo que explicaría la confianza ulterior, más allá de 1979, en las formaciones de la derecha navarrista, vinculada por múltiples lazos (familiares, económicos, sociales, políticas) con quienes ocuparon posiciones relevantes en el régimen franquista, por parte

² GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel, LAYANA ILUNDÁIN, César, MARTÍNEZ LACABE, Eduardo y PÉREZ OLASCOAGA, Mikel, *Diccionario Biográfico de los Diputados Forales de Navarra (1931-1984) y de los Secretarios de la Diputación (1834-1984)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998.

³ CASPISTEGUI, Francisco Javier, *El naufragio de las ortodoxias. El carlismo, 1962-1977*, Pamplona: EUNSA, 1997; VILLANUEVA, Aurora, *El carlismo navarro durante el primer franquismo, 1937-1951*, Madrid: Actas, 1998.

⁴ PAREDES, Javier, *Félix Huarte, 1896-1971. Un luchador enamorado de Navarra*, Barcelona: Ariel, 1997.

⁵ LARRAZA MICHELTORENA, María del Mar (dir.), *De leal a disidente: Pamplona, 1936-1977*, Pamplona: Eunat, 2006.

⁶ LARRAZA MICHELTORENA, María del Mar, *Leal, católica... y carlista: Pamplona (1936-1959)*. En Larraza, M^a. M., *De leal a disidente: Pamplona, 1936-1977*, Pamplona: Eunat, 2006, pp. 17-50; CASPISTEGUI GOROSURRETA, Francisco Javier y LARRAZA MICHELTORENA, María del Mar, *El Ayuntamiento más complicado de las capitales de provincia: Pamplona 1960-1976*. En *Ibid.*, pp. 177-224.

⁷ BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro, *Contrafuero, «secesionismo navarro» o control provincial: la pugna entre los Gobernadores Civiles y la Diputación (1945-1955)*. En Larraza, M^a. M., *De leal a disidente: Pamplona, 1936-1977*, Pamplona: Eunat, 2006, pp. 89-114. Del mismo autor y relacionado con el mismo tema es muy instructivo el informe con la óptica de la Falange sobre la foralidad navarra que analiza y reproduce en el artículo: *Una visión falangista de la foralidad navarra*, *Gerónimo de Uztariz*, 22 (2006), pp. 9-37.

del electorado en el plano institucional. No sólo es que las competencias de la Diputación fueran superiores a las de las demás diputaciones del Estado, incrementándose los recursos económicos de que podía disponer la misma durante el franquismo por el apoyo de Navarra al bando nacional en la guerra civil y por el trato preferente por parte de la Jefatura del Estado ante las pretensiones de nivelización y de intromisión procedentes del Movimiento. Además, el número de los miembros de la Corporación Provincial era mucho más bajo que en ningún otro sitio, no existiendo hasta muy entrados los años sesenta instancia de control alguna de su gestión. Por otra parte, del análisis prosopográfico de los diputados forales del periodo 1939-1979, se infieren diversas conclusiones primordiales. En primer lugar, con el franquismo, y como consecuencia de la guerra, irrumpió en la Diputación una clase política nueva con pocas conexiones con el pasado y sin vínculos con las sagas familiares que habían dominado la política provincial tradicionalmente hasta 1931. Considerando la falta de adversarios políticos fuera de la derecha, eso se debió a dos factores: la renovación que se produjo en el seno del carlismo y el peso que adquirió una fuerza nueva, la Falange. En segundo lugar, no cabe dudar de la importancia de determinadas personalidades por el elevado número de años que estuvieron el cargo de diputado: así por ejemplo, si Amadeo Marco fue diputado sin interrupción desde 1940, Julio Asiáin Gurucharri lo fue desde 1958 y Jesús Fortún lo fue en 1949-1955, 1967-1974 y 1974-1979. Su trascendencia aumenta si consideramos que esos tres diputados configuraron un bloque inmovilista que votó de forma sindicada en los años sesenta y setenta. En tercer lugar, los diputados forales constituyeron una élite mayoritariamente centrada en la política provincial durante el franquismo: muchos de ellos fueron alcaldes de sus localidades y llegaron algunos de ellos a ser procuradores en las Cortes franquistas, en la mayor parte de los casos como representantes de la Diputación o como alcaldes de Pamplona, pero no se observan, salvo casos esporádicos, carreras políticas que traspasasen las fronteras navarras, accediendo a la alta política estatal o a la alta administración del Estado⁸.

En relación con los análisis historiográficos sobre la transición en Navarra, disponemos de dos obras ciertamente relevantes: la primera de ellas «la obra colectiva, desigual, pero con varios capítulos excepcionales»⁹ (entre ellos, los elaborados por Francisco Javier Caspistegui Gorosurreta y María Luisa Garde Etayo, por Álvaro Baraibar Etxeberria y Juan María Sánchez Prieto y por Ángel Pascual Bonís, estas dos últimas más centradas en los aspectos político-

⁸ MIKELARENA, Fernando, Élités en Navarra en el franquismo: la Diputación Foral, *Hermes: pentsamendu eta historia aldizkaria = revista de pensamiento e historia*, 34 (2010), pp. 36-45.

⁹ DE PABLO CONTRERAS, Santiago, *op. cit.*, p. 402.

institucionales, acerca del periodo 1976-1979 y el periodo 1979-1983, respectivamente), coordinada por Luis Ramírez Sádaba y editada en 1999¹⁰; la segunda, la monografía titulada *Extraño federalismo: la vía navarra a la democracia (1973-1982)*, obra de uno de los autores citados y publicada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en 2004¹¹. Además, también disponemos de un libro testimonial y de recopilación de documentos de José Joaquín Gortari, secretario de la Diputación desde 1978¹². Precisamente este último autor es corresponsable de la obra que seguidamente, tras este preámbulo, nos disponemos a comentar.

II. LA TRANSICIÓN EN NAVARRA A TRAVÉS DE LA OBRA DE JUAN-CRUZ ALLI ARANGUREN Y JOAQUÍN GORTARI UNANUA (2011)¹³

1. Estructura de la obra

La publicación, ciertamente voluminosa puesto que los dos volúmenes suman un total de casi 1.700 páginas a las que hay que añadir un cedé con un volumen considerable de información complementaria, cuenta con dos grandes partes claramente diferenciadas si prescindimos del larguísimo prólogo (de nada menos que de 43 páginas) de Francisco González Navarro (catedrático de Derecho Administrativo, magistrado emérito del Tribunal Supremo y director del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra entre 1984 y 1998). La primera parte, obra de Joaquín Gortari, hace referencia al asunto FASA, el cual es analizado de forma exhaustiva desde un prisma jurídico-administrativo, reconstruyéndose asimismo sus consecuencias, tanto en la esfera de lo político a través de las actas de las sesiones de la Diputación y de los debates en el Parlamento Foral como en la esfera de lo jurídico por medio de

¹⁰ RAMÍREZ SÁDABA, José Luis (dir.), *Democratización y mejoramiento foral. Una historia de la Transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999. El capítulo de CASPISTEGUI GOROSURRETA, Francisco Javier y GARDE ETAYO, María Luisa, Navarra, ¿Reforma o Ruptura? En *Ibid.*, pp. 77-166; BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro y SÁNCHEZ PRIETO, Juan María, La controversia Navarra-Euskadi. En *Ibid.*, pp. 167-266; el de PASCUAL BONÍS, Ángel, La democratización de las instituciones forales. En *Ibid.*, pp. 331-410. También, aunque de índole más descriptiva, cabe mencionar la aportación de ARANA PÉREZ, Ignacio y FUENTE LANGAS, Jesús María, Aproximación al sistema de partidos. En *Ibid.*, pp. 267-330.

¹¹ BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro, *Extraño federalismo: la vía navarra a la democracia (1973-1982)*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

¹² GORTARI UNANUA, José Joaquín, *La transición política en Navarra, 1976-1979*. Pamplona: Gobierno de Navarra, 1995, 2 vols.

¹³ ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en navarra 1979-1982*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011, 2 volúmenes.

los recursos y sentencias dimanadas del mismo. La segunda parte, obra de Juan Cruz Alli, tiene como objeto de estudio el proceso de negociaciones, entre los poderes institucionales navarros y entre la Diputación y el Gobierno del Estado, que dio lugar a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, de cuya aprobación por el Parlamento de Navarra y por las Cortes Generales se cumplen treinta años en este año de 2012. Los autores de las dos partes incorporan a sus capacidades intelectuales su calidad de testigos de los hechos: el primero como secretario de la Diputación y como secretario de actas de la comisión negociadora navarra, el segundo como asesor del entonces presidente de la Diputación Foral, Juan Manuel Arza Muñozuri. Concomitante con dicha calidad, los autores tratan de conferir a la obra un carácter objetivo mediante una prolijísima incorporación de textos procedentes de las fuentes anteriormente referidas, limitando su labor analítica e interpretadora hasta las cotas mínimas impescindibles: las consecuencias para la lectura de esa opción quedan compensadas por el hecho de que el lector interesado en las materias tratadas dispone de material de primera mano para contemplar las mismas.

2. Una lectura incompleta del asunto FASA

Ya hemos mencionado el carácter cualificado de los autores como testigos directos de parte de los hechos estudiados. Por lo que respecta a Joaquín Gortari Unanua, entre 1964 y 1978 trabajó en la Dirección de Industria de la Diputación en el Programa de Promoción Industrial, ocupando sucesivamente los puestos de administrativo, Letrado y Subdirector y compatibilizando sus funciones en la Administración Pública con el ejercicio de la abogacía y con los cargos de consejero y secretario de varias empresas industriales de las que fue promotor. En marzo de 1978 fue nombrado secretario general de la Diputación, cesando a partir de entonces todas sus actividades profesionales privadas para dedicarse íntegramente al ejercicio de su cargo. Participó en las negociaciones con el Estado que culminaron en el Real Decreto de 26 de enero de 1979 y fue Secretario de Actas de la Comisión designada por la Diputación para negociar con el Estado el pacto de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra que daría lugar finalmente a la Ley Orgánica del mismo nombre de 10 de agosto de 1982. A partir de la entrada en vigor de esta ley y de la instauración del nuevo sistema institucional de Navarra pasó a ser Secretario General de Presidencia con el nivel orgánico de Dirección General y adscrito al Departamento de Presidencia. Aunque en los gabinetes del presidente Alli (1991-1995) y del presidente Sanz entre 1996 y 2001 ejercería también la secretaría del gobierno, estando presente en las sesiones del Consejo de Gobierno, no desarrollaría esas últimas funciones en las presidencias de Urralburu (1984-1991) y de Otano

(1995-1996). A pesar de que en 1991 fue admitido como militante de UPN, al poco tiempo de su ingreso se daría de baja con el fin de mantener la apariencia de independencia de su cargo ante la opinión pública. En 1984 fue designado asimismo componente de la primera Junta de Cooperación conformada para la resolución de conflictos del Gobierno de Navarra con el Estado, así como de varias Juntas de Transferencias centradas en la cuestión de las competencias a transferir a Navarra. En aquel mismo año fue designado por el primer gobierno Urralburu miembro de SODENA (Sociedad de Desarrollo de Navarra) en donde sería elegido secretario. Además de ser consejero de la Caja de Ahorros de Navarra durante algunos años, también sería consejero de la sociedad Navarra 92. En cuanto a su faceta publicística, además de autor de un libro titulado *La transición política en Navarra, 1976-1978* (Pamplona, Gobierno de Navarra, 1995) y que constituye una primera parte de la monografía objeto de comentario en esta reseña, es coautor de *Navarra y el nacionalismo vasco: ensayo histórico-político sobre las señas de identidad originaria del Viejo Reino*, publicado con José Manuel Azcona Pastor (Madrid, Biblioteca Nueva, 2001) y de un artículo con reflexiones acerca de la obra de Oroz Zabaleta editado en la revista *Azpili-cueta. Cuadernos de Derecho* en 1986. También ha colaborado en prensa¹⁴.

Gortari denomina el caso FASA como «aquel suceso jurídico-político-mediático, que convulsionó la vida pública de Navarra e influyó poderosamente en su vida institucional durante los años 1979 a 1982»¹⁵. Preguntándose sobre la utilidad o conveniencia de tratar aquel asunto, enjuicia que los pueblos tienen que asumir y recordar las «páginas negras» de su historia¹⁶ y señala que «algunos recuerdan todavía la gran polémica que suscitó, pero nadie ha analizado en asunto en su conjunto»¹⁷. La sobreabundancia de información publicada en la prensa y la utilización partidista del caso, derivadas de la cuestión Navarra-Euskadi y de las querellas internas de la UCD, habrían hecho que los árboles no dejaran ver el bosque ni a los informadores ni a los agentes políticos y sociales ni a los ciudadanos de Navarra¹⁸. En su opinión,

siendo el factor desencadenante del «caso» una cuestión meramente jurídica y administrativa, se desbordaron innecesariamente los límites de ese ámbito y se desató una guerra política y mediática de imprevisibles consecuencias, en la que todos los agentes políticos y sociales de Navarra se vieron involucrados¹⁹.

¹⁴ GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel, LAYANA ILUNDÁIN, César, MARTÍNEZ LACABE, Eduardo y PÉREZ OLASCOAGA, Mikel, *op. cit.*, pp. 407-411.

¹⁵ ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *op. cit.*, p. 49.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibid.*, p. 289.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 49-50.

¹⁹ *Ibid.*, p. 51.

Ponderando positivamente su capacidad de análisis del asunto en cuanto que «abordar todo lo acontecido con rigor histórico y científico, pese a los riesgos que comporta la referencia a conductas personales» es una «cuestión siempre muy delicada, a menos que, quien analice, detalle y exponga, sea un testigo presencial de muchos de los acontecimientos que se produjeron» lo que «ha sido nuestro caso»²⁰, discierne en su exposición:

dos grandes ejes principales, uno, el proceso administrativo de concesión y ejecución de las ayudas extraordinarias articuladas por la Diputación Foral de Navarra (DFN) y la Caja de Ahorros de Navarra (CAN) a favor de la empresa Fundiciones de Alsasua, S. A. (FASA), que definimos como el origen y la causa; y otro, la innecesaria y encarnizada vorágine política que se instrumentalizó deliberadamente, propiciando un grave deterioro institucional en Navarra, que fue el efecto²¹.

Por efecto del asunto FASA, la Hacienda de Navarra «padeció un perjuicio económico de 81 millones de pesetas», cifra equivalente en la actualidad según la evolución del IPC a unos 3 millones de euros, llevando aparejado ese importante daño sufrido por las arcas forales «el beneficio injustificado de determinados intereses particulares, nada confesados»²².

Previamente a su estudio de esas dos cuestiones primordiales, Gortari proporciona algunas informaciones relevantes sobre el proceso de elección de Jaime Ignacio del Burgo Tajadura como Presidente de la Diputación Foral de Navarra en 1979 y sobre la estructura y la forma de funcionamiento de la Caja de Ahorros de Navarra. Sobre lo primero, recuerda que en la UCD, el partido de del Burgo Tajadura, que esperaba haber copado prácticamente, con seis miembros, aquella Diputación elegida por merindades con arreglo al *Real Decreto Decreto-Ley 121/1979 de 26 de enero sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales de Navarra*, obteniendo finalmente solamente cuatro (los otros correspondían respectivamente al PSOE, a Herri Batasuna y a la agrupación Orhi-Mendi de la merindad de Sangüesa), hubo disensiones a la hora de la aceptación de que fuera aquél el candidato a presidir la Diputación: además de los apoyos suscitados por Ángel Lasunción en la UCD nacional, Arza fue animado a postularse por personalidades tan diferentes como José Javier Uranga Santesteban, *Ollarra*, director del *Diario de Navarra*, y por Carlos Garaikoetxea, presidente del EBB del PNV desde 1977 y lehendakari de la CAV a partir de 1980²³. Por su parte, en relación con la entidad crediticia dependiente

²⁰ *Ibid.*, p. 289.

²¹ *Ibid.*, p. 53.

²² *Ibid.*, p. 55.

²³ *Ibid.*, pp. 55-59.

de la Diputación, Gortari recuerda que la presidía el mismo del Burgo Tajadura en virtud de presidente de la corporación foral, que el director-gerente era Juan Luis Uranga Santesteban (hermano del director de *Diario de Navarra*) por designación de la Diputación, que formaban parte del Consejo de Administración los demás diputados forales, y que los demás miembros del mismo también eran nombrados por aquélla. En el juego de interdependencias entre la Diputación y la CAN Gortari apunta que se producía una cierta asimetría y unas ciertas disfuncionalidades: mientras que aquélla siempre buscaba favorecer a ésta, la entidad a través de su director-gerente no se privaba de defender sus propios intereses frente a los diputados forales que poseían la mayoría en el Consejo. Aquellas deficiencias serían la causa última de la ausencia de críticas y de la no exigencia de responsabilidades por parte de los diputados a los responsables de la CAN en el asunto FASA²⁴.

Gortari nos introduce en algunas cuestiones interiores del asunto FASA. El consejero delegado de Fundiciones de Alsasua Sociedad Anónima (FASA) era el exdiputado foral Ignacio Irazoqui Aranibar quien, al cesar en el año 1978 en aquella condición y, por tanto, de la de consejero de la CAN, «dedicó toda su actividad personal a la Empresa de la que había adquirido una participación importante en el capital». FASA había estado en los años anteriores «permanentemente aquejada de problemas económicos y la Diputación Foral le ayudó, reiteradamente, a solventarlos» con ayudas, a la par que la CAN le concedía créditos, avalados éstos por los consejeros de la empresa. Por su parte, antes de haber sido elegido diputado foral, Jaime Ignacio del Burgo Tajadura fue consejero de FASA, con funciones de secretario y asesor jurídico del Consejo y era accionista con un pequeño número de acciones que le habrían sido entregadas por su trabajo de asesoramiento, participando en los avales solidarios de los consejeros de la empresa. Previamente a su elección como presidente de la Diputación, dimitió de su puesto de consejero y secretario de FASA y vendió sus acciones a Irazoqui por una peseta, permaneciendo como avalista solidario hasta que los créditos avalados se cancelaran²⁵. No obstante, de forma llamativa, Gortari, que por sus años en la Dirección de Industria de la Diputación deberá disponer de información al respecto, no proporciona todos los datos acerca de la cuestión. En la información que daba el diario *El País* el 26 de febrero de 1980 acerca del asunto FASA se narraban otros extremos producidos con anterioridad. Así, se mencionaba en primer lugar una primera escritura de afianzamiento suscrita el 27 de abril de 1977 por los ocho consejeros de la sociedad, entre ellos, según se dice, del Burgo, por la que se comprometían

²⁴ Ibid., pp. 66-69.

²⁵ Ibid., p. 71.

solidariamente entre ellos, de forma que podían ser demandados todos y cada uno de los fiadores y se obligaban a favor de la Diputación Foral de Navarra, respondiendo de esta forma a un anticipo sin interés de 10.214.000 pesetas concedido por la Diputación a FASA a reintegrar a siete años, los dos primeros sin amortización (pero que conllevaban que FASA debería haber devuelto a la Diputación de Navarra al cumplirse los tres años una quinta parte), recibidos por la empresa el 11 de noviembre de 1976 para paliar sus problemas de tesorería por lo que había acudido a la Diputación de Navarra para acogerse al plan de promoción industrial y obtener asimismo beneficios fiscales, así como una subvención de 10.214.000 pesetas, además de aquel anticipo de la misma cantidad. En segundo lugar, se citaba un acuerdo de la Diputación de 30 de noviembre de 1978 por el que, ante la petición de ayuda por parte de FASA para no dejar en la calle a 230 trabajadores de la empresa, se acordaba concederle una subvención de 50 millones de pesetas, 30 de ellos entregados de forma inmediata, a fondo perdido en su casi totalidad, ya que la empresa no debía devolver más que quince millones de pesetas, cuando hubiera aliviado la situación de su tesorería. En tercer lugar, se daba cuenta de la formalización de un crédito por parte de los miembros del consejo de administración de FASA con la Caja de Ahorros de Navarra por un importe de 40 millones de pesetas y vencimiento a un año el 31 de agosto de 1978. En ese documento figuraban como consejeros Ignacio Irazoqui (en aquella fecha todavía diputado foral y miembro como tal del consejo de administración de la Caja de Ahorros de Navarra), Francisco Lizarza, José Marquina, Antonio García Munté, Juan Sánchez Rodríguez, Juan Rozón, Jaime Ignacio del Burgo y Martín Arregui, todos los cuales firmaron un documento de aval por el que se comprometían a «garantizar la obligación contraída por FASA en este documento, constituyéndose en fiadores obligados solidariamente al pago, con renuncia expresa al beneficio de excusión, mientras no quede cancelada totalmente la obligación...». El crédito tenía como fecha de vencimiento del 26 de julio de 1979. Fue tras la recepción de este último crédito y en la medida en que proseguían los «serios problemas, debidos, en parte, a una mala gestión» de la empresa que «en los últimos tres años [...] había conocido cinco gerentes distintos» que:

el consejero-delegado de FASA, Ignacio Irazoqui, persona que está luchando por la supervivencia de FASA arriesgando su fortuna personal, se dirige de nuevo a la Diputación Foral de Navarra, presidida por Jaime Ignacio del Burgo desde el 24 de abril de 1979, para solicitar una nueva ayuda económica de la Corporación.

Esa solicitud daría lugar al asunto FASA como tal.

Por otra parte, tampoco explica Gortari por qué motivo y cómo Irazoqui, que no era precisamente un empresario experto para afrontar tales retos, entró

en el capital accionarial, con una participación importante además, de una empresa con fortísimos problemas, a causa sobre todo de la reducción de su cuota de mercado por problemas de competitividad a causa de una política inversora deficiente del accionariado frente a otras empresas del sector como Roca y otras empresas extranjeras²⁶, ni tampoco da datos de la presencia del mencionado exdiputado en el consejo de administración de alguna otra sociedad del mismo ámbito siderúrgico.

En esta presentación de los actores primordiales del asunto, en su afán de reducir el asunto a la esfera de lo jurídico-administrativo y de poner el cuentakilómetros de la historia a partir del momento en que la Diputación tomó el acuerdo de ayudar a la empresa FASA, como si se pudieran dejar de lado los cargos ocupados anteriormente por los protagonistas en Diputación y en la empresa privada, así como las redes y entramados político-económicos en las que se inscribieron al calor del desarrollismo navarro de los años sesenta y setenta del siglo pasado, todo ello en el contexto de un régimen en el que imperaban la discrecionalidad y la falta de controles en las decisiones adoptadas por la corporación provincial, Gortari obvia algunas circunstancias precedentes que, a nuestro juicio, tienen su importancia a la hora de entender las repercusiones políticas y mediáticas del asunto.

Después de ser Secretario general de AUTHI, una de las principales empresas del desarrollismo navarro, entre 1966 y 1970, Jaime Ignacio del Burgo Tajadura fue nombrado Secretario técnico de Hacienda de Navarra en 1970, puesto que abandonó en 1973 al ser designado Director de Coordinación, Planificación y Desarrollo de la Diputación Foral de Navarra de 1973 a 1976. Se ha comentado que del Burgo tuvo un fuerte protagonismo en las gestiones ante la Diputación para la instalación de la planta de Authi en un proceso que suscitó críticas de algunos sectores por advertirse irregularidades²⁷. También se ha mencionado que en mayo de 1973 del Burgo, como secretario técnico de la Hacienda navarra, informó a favor de la concesión de la obra de la autopista de Navarra a una empresa del grupo Huarte, desechando la opción de una empresa catalana, a

²⁶ «FASA, un caso todavía sin cerrar», *Diario de Noticias de Navarra*, 5 de diciembre de 2010.

²⁷ ITURBE, Francisco Javier, HERMIDA, Santiago, DE MIGUEL, Javier, ERREA, Antonio y PASTOR, Pedro, *Libro negro sobre la Diputación Foral de Navarra*, Madrid: Emiliano Escolar, 1978, pp. 59-65. Del Burgo habría inscrito a su nombre la empresa «Construcciones Tajadura» la empresa de la que se sirvió el Banco de Santander hasta que Authi se implantara. Del Burgo habría servido «de puente entre la Diputación Foral y Authi, facilitando al máximo las ayudas» que la corporación foral concedió a la sociedad, financiando indirectamente las inversiones de la misma. También en el paso de Authi a manos de British Leyland habría hecho del Burgo «de puente entre la Diputación y los ingleses», beneficiándose aquella empresa de exenciones fiscales a la exportación. También del Burgo habría mediado en la ampliación de la fábrica cuando SEAT la adquirió (*Ibid.*, pp. 59-63).

pesar de que ésta última ganó ante los tribunales un recurso ulterior que ocasionó la anulación de aquélla²⁸.

Ignacio Irazoqui Aranibar era originalmente comerciante con un negocio fronterizo en la localidad de Bera. Su carrera política comenzó en 1967 al ser nombrado por el gobernador civil, Francisco Queipo de Llano y Acuña, alcalde del ayuntamiento de Bera, puesto que ocupó hasta noviembre de 1972, fecha en la que cesó en la alcaldía y fue designado primer teniente de alcalde, cargo que ocupó hasta 1974 con el nombramiento como alcalde de Alfonso Yanci. Siguió siendo concejal hasta las primeras elecciones democráticas en 1979²⁹. Fue elegido diputado foral en las elecciones provinciales de marzo de 1971 frente a otros candidatos entre los que estaban Jesús Ezponda Garaicoechea, Tomás Caballero Pastor y Auxilio Goñi Donázar. Mientras Ezponda obtuvo 67 votos de los 77 posibles de los representantes municipales, Irazoqui consiguió 57, Goñi 20 y Caballero 6. Esos resultados hacen pensar que existió una mediación oficialista en la elección de los elegidos, toda vez que Goñi, procurador en Cortes por el tercio familiar, era la opción carlista, Caballero formaba parte del sector renovador y Ezponda había contado con el apoyo, tanto tácito como subterráneo, de insignes próceres del régimen como los diputados forales Amadeo Marco Ilincheta y Julio Asiáin Gurucharri (los diputados forales que estuvieron más años en el cargo durante el franquismo, el primero, del sector carlista colaboracionista con el régimen, ininterrumpidamente desde 1940; y el segundo, de la Falange, desde 1958, así como alcalde de Corella de 1945 a 1971) en las elecciones a procuradores en Cortes frente a los candidatos del carlismo³⁰. No obstante, a partir de 1976 Irazoqui se ubicó junto con los diputados forales Arza Muñuzuri y Visús Armañanzas frente al sector inmovilista mayoritario de la Diputación (conformado por los citados Marco Ilincheta y Asiáin Gurucharri, así como por Fortún Ardaiz e Iturralde Agorreta) a causa de su actitud favorable a

²⁸ *Ibid.*, pp. 50-53. El mismo Félix Huarte habría presidido la comisión encargada de realizar el estudio sobre la conveniencia de construcción de la autopista de Navarra por encargo de la Diputación en virtud de acuerdo del 28 de enero de 1970. Ya en esa comisión habría participado del Burgo. La Comisión encarga de la adjudicación de la concesión de la obra de la autopista estaba presidida por el diputado foral Jesús Fortún y en ella habría estado también del Burgo. La Comisión falló a favor de la oferta del Grupo Huarte en contra de la presentada por una sociedad catalana, aún cuando aquélla pedía más años de explotación (41 contra 27) y peajes más caros, planteando ambas el mismo trazado. A pesar de la sentencia de un tribunal de Madrid a favor de la sociedad catalana, la Diputación, sirviéndose del Tribunal Administrativo de Navarra, legitimó la concesión en favor de Huarte y de su empresa Audenasa en cuyo consejo de administración estaban, entre otros, Rafael Aizpún Santafé y Juan Luis Uranga Santesteban, éste último director de la Caja de Ahorros de Navarra (*Ibid.*, pp. 50-51).

²⁹ GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel, LAYANA ILUNDÁIN, César, MARTÍNEZ LACABE, Eduardo y PÉREZ OLASCOAGA, Mikel, *op. cit.*, p. 208.

³⁰ *Ibid.*, pp. 178-181, 67-73 y 315-320.

una relativa democratización de las instituciones forales, actitud apoyada entre otros por José Javier Uranga, director del *Diario de Navarra*, quien por lo visto habría sido también responsable de la célebre moción presentada por aquéllos el 21 de julio de 1976³¹, y Miguel Javier Urmeneta³². Hacia mediados de 1977 decidió, a modo de protesta por la falta de voluntad reformadora de la Diputación, ausentarse de su cargo hasta la convocatoria de una sesión extraordinaria de la misma que tratase la necesaria democratización de las entidades navarras. Su prolongada inasistencia a las sesiones ordinarias motivó que el 10 de febrero de 1978 se incluyera en el orden del día de la corporación un punto relativo a su cese, que finalmente no se discutió. De cualquier forma, en mayo de 1978 se reincorporó a su puesto tras mantener conversaciones con el ministro Manuel Clavero que sugerían un cambio en la actitud de la corporación³³.

En el plano económico, Irazoqui fue vocal de la Sociedad Anónima Navarra de Desarrollo e Inversión (SANDE) en cuyo consejo de administración estaban también Juan Luis Uranga Santesteban (director de la Caja de Ahorros de Navarra), Jesús Echarte Latasa (del grupo Huarte), etc. y cuyo objetivo era «el estudio, promoción, gestión administrativa y financiación de empresas»³⁴. Asimismo, era consejero delegado, como se ha dicho, de Fundiciones de Alsasua³⁵, así como de alguna otra empresa del sector. Irazoqui también estuvo involucrado en el asunto Belagua, en el que la Diputación apoyaba un proyecto impulsado por Bankunión, comprometiéndose a adquirir terrenos comunales en dicha zona del Pirineo navarro y cederlos a una empresa del grupo de aquella, así como a invertir 872 millones en infraestructuras. En tal asunto, en el que también aparece

³¹ Ollarra, «Recuerdos de la transición», *Diario de Navarra*, 26 de noviembre de 1995.

³² GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel, LAYANA ILUNDÁIN, César, MARTÍNEZ LACABE, Eduardo y PÉREZ OLASCOAGA, Mikel, *op. cit.*, pp. 209-210. Tres de los cuatro diputados inmovilistas habían actuado sindicadamente ya en un momento anterior. Entre 1964 y 1967 conformaron uno de los dos bandos que pugnar por el control de la Diputación, consiguiendo la supresión de la Dirección General Técnica de Francisco Javier Saralegui, luchando contra Félix Huarte y Miguel Javier Urmeneta, los diseñadores del proceso de industrialización de Navarra. Además, Marco y Asiáin recibieron, según Félix Huarte, el apoyo de la Jefatura Provincial del Movimiento en la campaña para la renovación de los diputados forales de Aoiz, Estella y Tafalla en 1967. Huarte llegaría a dimitir de su cargo de vicepresidente, siendo defendidos aquéllos por otros diputados o exdiputados como Ángel Bañón y Ambrosio Velasco próximos al bunker. Asiáin y Marco también intervinieron a favor de los candidatos más del régimen en las elecciones de procuradores a Cortes por el tercio familiar (posibilidad abierta en 1967) en 1971, tal y como denunciaron los candidatos carlistas Zufía y Pérez-Nievas (*Ibid.*, pp. 201-207 y 247-259).

³³ *Ibid.*, p. 210.

³⁴ ITURBE, Francisco Javier, HERMIDA, Santiago, DE MIGUEL, Javier, ERREA, Antonio y PASTOR, Pedro, *op. cit.*, p. 70.

³⁵ GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel, LAYANA ILUNDÁIN, César, MARTÍNEZ LACABE, Eduardo y PÉREZ OLASCOAGA, Mikel, *op. cit.*, p. 208.

mencionado del Burgo, Irazoqui habría escrito una carta a los vecinos de Isaba en la que, «además de convocarles a una reunión, intenta “persuadirlos”, diciéndoles que “antes de tomar medidas drásticas, como la expropiación, es preferible llegar entre todos a un acuerdo sobre algo beneficioso para todos”», y habría acudido a la reunión con aquéllos, sin mostrar ningún proyecto concreto³⁶.

En el plano político, el apoyo mencionado de Irazoqui a la democratización de la Diputación llegó tras un proceso de evolución ideológica peculiar visto los apoyos oficialistas que recabó inicialmente. En 1973 fue miembro fundador de Unión Navarra, una asociación cultural surgida como entidad dedicada al «cultivo, desarrollo y promoción de los valores espirituales y culturales de Navarra, así como a la realización de toda clase de estudios y trabajos encaminados a facilitar el desarrollo económico y social de nuestro viejo reino de Navarra», junto con insignes personalidades, todos ellos ligados a la derecha navarra y muchos de ellos cómodamente asentados en la órbita en torno a la Diputación o de empresas ligadas al desarrollismo de la época y fuertemente conectadas con la corporación foral. De hecho, entre la nómina de fundadores de la mencionada asociación que proporciona la *Gran Enciclopedia Navarra*³⁷, Irazoqui es, junto con Francisco Elizalde Goldáraz, el único miembro de la Diputación de la época. Entre los demás están diversos vocales del Tribunal Administrativo de Navarra, órgano surgido en 1964: Juan Echandi Indart (vocal entre 1964 y 1967), Jesús Luis Iribarren Rodríguez (entre 1964 y 1978), Arturo Azpíroz Barcos (entre 1964 y 1978), Francisco Salinas Quijada (entre 1964 y 1968) y Javier Martinena Flamarique (entre 1970-1991)³⁸. Dos de ellos (los tudelanos Iribarren y Salinas) fueron, además, asesores de la Diputación, el primero, al menos, a lo largo de treinta años. Otros eran empresarios, algunos de ellos muy ligados al Grupo Huarte como Jaime Azcona Garnica o Jesús Aizpún Tuero y otros estaban muy ligados a la construcción (como Jesús Ibáñez Ardanaz que era Presidente de la Asociación Navarra de Promotores y Constructores en 1970 y que fue duramente criticado por el sector de *concejales sociales* de la época al ser nom-

³⁶ ITURBE, Francisco Javier, HERMIDA, Santiago, DE MIGUEL, Javier, ERREA, Antonio y PASTOR, Pedro, *op. cit.*, pp. 80-82.

³⁷ Se menciona como presidente a Jesús Aizpún Tuero y como socios promotores a Rafael Aizpún Santafé, Arturo Azpíroz Barcos, Jaime Azcona Garnica, Jaime Ignacio del Burgo, Juan Echandi Indart, Francisco Elizalde Goldáraz, Valentín Erburu de Echagüe, Felipe Esquíroz Armendáriz, Casimiro Francés, Anselmo Gallego Roper, Juan García-Granero Fernández, Jesús Ibáñez Ardanaz, Ignacio Irazoqui, Jesús Luis Iribarren Rodríguez, Francisco Javier Lizarza Inda, Javier Martinena Flamarique, Ignacio Moreno Roldán, Blas Morte Francés, Eduardo San Julián, Víctor Torres Elarre, José María Ustároz, Albitio Viguria Caparros e Ignacio Usechi Ocón.

³⁸ IZU BELLOSO, Miguel, *El tribunal administrativo de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2004, pp. 122-123.

brado al frente de la Comisión de Urbanismo del Ayuntamiento de Pamplona). Por su parte, Rafael Aizpún Santafé, también ligado al grupo Huarte por ser presidente del Consejo de Administración de Audenasa, había sido en la época republicana la cabeza del partido homónimo de la asociación, formación integrada en la CEDA, llegando a ser entonces diputado a Cortes y ministro tanto de Justicia como de Industria. Muchos de ellos migrarían a los partidos que en 1977 desembocarían en UCD. Otro miembro, Francisco Javier Lizarza Inda, abogado y empresario de gran relevancia en el ámbito de los navarros en Madrid, también era accionista importante de FASA como resultado, tal y como se ha publicado en prensa³⁹, de haber entrado su padre en el accionariado de la empresa en los años cuarenta tras los cambios que hubo en la misma tras el asesinato en 1936 de su dueño, Joaquín Lizarraga, y de dos de sus hijos.

En cambio, en 1977 Irazoqui estuvo en la lista del Frente Navarro Independiente junto con Miguel Javier Urmeneta, José Ángel Zubiaur, Víctor Manuel Arbeloa y Jesús Malón, estos dos últimos al poco tiempo incorporados al PSOE⁴⁰. Dicha coalición, integrada por 36 personas, sin dependencia política de ningún partido en aquel entonces y de idearios ciertamente variados, contaba, tal y como recoge la *Gran Enciclopedia Navarra*, con un programa de cinco puntos: Amnistía y reconocimiento y promoción de todas las libertades individuales y colectivas; profunda transformación del sistema capitalista: reestructuración de la empresa con la participación de los trabajadores en decisiones y control; transformación social sin violencia ni totalitarismos; los fueros, libertades para vivir como pueblo y garantía de administración con igualdad, transparencia y participación; solidaridad con otros pueblos. Ante el fracaso electoral, el FNI se disolvió tres meses después.

Por otro lado, acerca de las relaciones de Irazoqui y del Burgo pueden referirse su común pertenencia a la asociación Unión Navarra, la presencia del segundo en un departamento importante de la Diputación, el hecho de ser su asesor en FASA y de haberle adquirido el primero su participación empresarial en dicha empresa. Además, aquél prologó en 1976 el libro de del Burgo titulado *Los fueros del Futuro: ideas para la reforma foral*⁴¹.

El asunto FASA, como tal, comienza el 18 de junio de 1979 cuando la Diputación acuerda abonar a la empresa 20 millones de pesetas que habían que-

³⁹ «FASA, un caso todavía sin cerrar», *Diario de Noticias de Navarra*, 5 de diciembre de 2010; MIKELARENA, Fernando, «Fasa: un episodio previo del año 1936», *Diario de Noticias de Navarra*, 24 de abril de 2012.

⁴⁰ GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel, LAYANA ILUNDÁIN, César, MARTÍNEZ LACABE, Eduardo y PÉREZ OLASCOAGA, Mikel, *op. cit.*, p. 209.

⁴¹ *Ibid.*, p. 209.

dado aplazados y anticipar a FASA el importe del préstamo que le acordare conceder la CAN, cantidad que sería devuelta por esta entidad a la Diputación cuando se formalizasen las escrituras correspondientes. Los diputados asistentes a la reunión ignoraban completamente los créditos dados por la CAN a FASA y pendientes de amortización. Del Burgo, conocedor de la existencia de esos préstamos por ser avalista solidario de alguno de ellos, se ausentó de la reunión antes de la adopción del acuerdo manifestando que prefería ausentarse aún cuando ya no tenía ningún vínculos con FASA, existentes, según comunicó, hasta antes de acceder al cargo de diputado foral como accionista y secretario de su consejo de administración. Por lo tanto, del Burgo no hizo la más mínima alusión a que existieran en la CAN a favor de FASA créditos vigentes pendientes de amortización ni a la existencia de avales solidarios suyos, recalcando, además, que no estaba afectado por incompatibilidad legal alguna. Además, del Burgo fue conocedor del acuerdo y no mostró el más mínimo reparo sobre él⁴².

La cuestión no estallaría hasta ocho meses después del acuerdo, el 7 de febrero de 1980, cuando la Diputación conoció del Director de Hacienda que la CAN no había reintegrado a las arcas forales el importe de 81 millones que, como anticipo, se había entregado a FASA. El diputado Lasunción elaboró un informe reservado para la Diputación sobre el tema señalando que, tras la concesión de dos créditos por un total de 81 millones por parte de la CAN a FASA el 28 de junio de 1979, el día siguiente, 29 de junio de 1979, se habían presentado en las oficinas de Contaduría de Fondos de Navarra Irazoqui y el jefe de créditos de la CAN, Fermín Vera, solicitando el libramiento de aquella cantidad. Estando ausentes de sus despachos el diputado de Hacienda, el director de Hacienda y el secretario general, que eran quienes debían haber firmado el libramiento, por las prisas se recurrió al único diputado foral presente, Ángel García de Dios (de HB), y al Subdirector de Hacienda y al Vicesecretario de la Diputación, también presentes, quienes firmaron sin sospechar que el dinero del anticipo se iba a destinar a cancelar los créditos anteriores que FASA tenía con la CAN, cuestión que tampoco podían saber los titulares de los cargos en la hipótesis de que hubieran estado presentes por ignorar absolutamente la situación crediticia de la empresa ante la entidad. Lasunción señalaba en el informe que con los 81 millones se cancelaron dos créditos que sumaban 62 millones, llevándose Irazoqui los 19 millones restantes a FASA como única ayuda para la maltrecha economía de la empresa⁴³. Los diputados desconocieron absolutamente el asunto porque incluso cuando el 21 de junio de 1979 la CAN tomó el acuerdo de concesión de los créditos para cancelación de un préstamo anterior, estando aquéllos en la reunión

⁴² ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *op. cit.*, pp. 72-75.

⁴³ *Ibid.*, pp. 76-77.

(a excepción de del Burgo, Presidente del Consejo de Administración, que se ausentó afirmando que no tenía ninguna vinculación con FASA, lo que era una verdad a medias que no podía ignorar Juan Luis Uranga Santesteban, director-gerente de la entidad) este último no dio ningún dato acerca del mismo ni sobre quiénes eran los avalistas. Con el acuerdo desapareció la condición de avalista de del Burgo al cancelarse el préstamo en el que figuraba como tal, quedando FASA como deudora de otro crédito hipotecario de la misma cuantía y garantía inmobiliaria que el anterior. A efectos prácticos, la finalidad perseguida por el acuerdo de la DFN de ayudar a FASA para que la empresa no incurriera en suspensión de pagos (que fue estimada por la misma en 97 millones) se redujo al montante de 19 millones que Irazoqui llevó a la misma⁴⁴. En vez de entregar la CAN dinero a FASA después de haber hecho cuentas con lo que la empresa le debía, lo que sucedió es que la CAN recibió el dinero de la DFN de forma anticipada e impropia⁴⁵.

La publicación de la noticia en *El País*, con una acusación velada en el titular de supuesta malversación de fondos por parte de del Burgo, lo que era, según Gortari, una absoluta falsedad⁴⁶, desató todo un chaparrón de reacciones y de derivaciones de naturaleza variada (políticas⁴⁷, con duros enfrentamientos en el seno de la Diputación y en el Parlamento, así como mediáticas y judiciales) que son descritas con mucha prolijidad y exhaustividad a través de la recopilación y análisis de los acuerdos de la Diputación; de los debates en el Parlamento; de los artículos, comunicados y entrevistas publicados en la prensa por los protagonistas; de los comentarios valorativos de los periódicos; y de la jurisprudencia de los tribunales.

Más allá de la descripción, a pesar de que Irazoqui fue absuelto en la jurisdicción penal tras la querrela interpuesta por el Fiscal, previa denuncia de la Diputación, afirmándose que no había existido engaño en su actuación; que del Burgo fue excluido por el Fiscal de la querrela; y de que nadie de la CAN fue imputado⁴⁸, lo acaecido suscita el juicio valorativo de Gortari. La ejecución de los acuerdos de la corporación foral y de la CAN se debía haber hecho de otra manera⁴⁹. Además, aunque Irazoqui consiguió ahorrar así el pago de intereses a FASA, no fue lógica la actuación de Fermín Vera porque cancelaba unos crédi-

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 79-82.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 83-84.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 109-112.

⁴⁷ Saldadas con la destitución de del Burgo de la Presidencia de la corporación foral y de su exclusión de la comisión negociadora navarra del mejoramiento del Fuero.

⁴⁸ ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *op. cit.*, p. 95.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 82-83.

tos que no habían vencido todavía y que producían muy buenos intereses para la CAN, con lo que la entidad quedaba como perjudicada⁵⁰. Con ello, la CAN eliminó la posibilidad de que la hipótesis de la ejecución de los créditos en los que aparecía como avalista del Burgo (lo que podía producirse en cualquier momento dada la crítica situación de FASA, que de hecho hizo suspensión de pagos en septiembre sin que se formalizara el crédito, con lo que el anticipo de la Diputación nunca se recuperó) produjera serios problemas en el seno del propio Consejo de la entidad⁵¹. Por otra parte, Gortari considera que, desconociendo los demás diputados forales totalmente el asunto porque el director-gerente de la CAN y el presidente de la corporación provincial del Burgo no les suministraron la información complementaria pertinente, eran creíbles sus manifestaciones posteriores de que no habrían apoyado el acuerdo ni en la Diputación ni en la CAN de haber conocido esos extremos⁵². Aunque no hay ninguna prueba fehaciente y directa de que del Burgo, presidente de la CAN y de la Diputación, hubiera intervenido personalmente en la cancelación de los créditos por él avalados, sí que puede afirmarse que no confesó la verdad de que, al igual que los demás avalistas solidarios, se benefició económicamente con la cancelación de los avales que tenía formalizados ante la CAN por medio del anticipo que, en cuantía indebida, se retiró de la contaduría de la Diputación. Del Burgo habría debido de haber explicado su verdadera posición personal en el asunto evitándose el escándalo político y el deterioro institucional que el caso llevó consigo⁵³. Por último, Gortari aduce el ejemplo de Industrias Armendáriz de Tafalla en donde, en el contexto de una operación similar a la de FASA realizada por la Diputación, hubo perfecta coordinación entre la CAN y la corporación foral⁵⁴.

Gortari critica la actitud de del Burgo por cuanto, a su juicio, si éste hubiera explicado su conducta ante el pleno de la Diputación, solicitando su amparo ante la falsedad de la acusación hecha por *El País*, no habría tenido lugar la excesiva politización que pagaron las instituciones navarras por efecto de la línea de defensa seguida por aquél, lo que habría constituido un grave error

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 86-87.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 91-93.

⁵² *Ibid.*, pp. 87-90. En la información que daba el diario *El País* el 26 de febrero de 1980 se decía «Mientras del Burgo asegura que advirtió que parte del dinero era para cancelar otros débitos, cuatro de los otros seis diputados forales consultados por EL PAÍS afirman rotundamente que tomaron el acuerdo de conceder un crédito puente para que FASA tuviera un fondo de maniobra y pagara algunos atrasos de nómina. Los mismos diputados aseguran que, de haber conocido que parte de su crédito podía ser destinado a cancelar una cuenta de cuarenta millones de pesetas, en la que del Burgo era uno de los avalistas y que el presidente era accionista de la sociedad, se hubieran negado de plano a conceder ningún tipo de ayuda».

⁵³ *Ibid.*, pp. 98-99.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 101-106.

político⁵⁵. Gortari expresa asimismo su opinión de que del Burgo debía de haber actuado contra quienes utilizaron los 81 millones del anticipo para una finalidad no prevista por la Diputación ya que aquella cantidad no debiera haberse empleado para cancelar créditos ya existentes y menos tratándose de créditos que estaban garantizados con los avales solidarios de los consejeros de FASA. Desde su punto de vista, si la empresa no los podía amortizar, como era el caso, éstos deberían de haber respondido a sus obligaciones con su peculio particular⁵⁶. Del Burgo se habría equivocado al no pensar nunca en el resquebrajamiento de la confianza de los demás diputados suscitada por su forma de actuar, trasluciendo una evidente falta de capacidad de liderazgo, cuando, para el secretario de la Diputación en aquel entonces, simplemente con el reconocimiento autocrítico de sus fallos al no proporcionar la información pertinente y actuando para reponer las cosas al estado en que estaban antes de consumarse el perjuicio para la Diputación, en el sentido de reconvenir a los demás avalistas para abonar el montante del anticipo perdido a través de sus haberes particulares, habría sido suficiente para desvanecer el asunto⁵⁷. De hecho, Gortari habría recomendado a del Burgo dimitir y defenderse desde su casa de las injustificadas imputaciones que se le hacían, pero se topó con su negativa bajo el argumento de que con ello defraudaría a sus votantes⁵⁸. Por último, negando que se tratara de un caso de corrupción política, cita entre los ganadores del asunto FASA a la CAN (por las actuaciones de sus altos empleados) y a los avalistas solidarios de la empresa (entre los que figuraba el propio del Burgo, presidente de la Diputación y de la CAN). Entre los perdedores estarían FASA que se fue a la quiebra, Ignacio Irazoqui por el quebranto de su fortuna familiar y la Hacienda navarra que nunca recuperó el importe de los 81 millones del anticipo que se fue directamente a la CAN con destino a un fin no previsto ni deseado por la Diputación. También perdieron las instituciones públicas por los efectos políticos del asunto que hicieron que del Burgo tuviera que abandonar la presidencia de la Diputación y fuera excluido de la comisión negociadora del Amejoramiento del Fuero y que UCD se desangrara en luchas intestinas⁵⁹.

Desde nuestra perspectiva, las preguntas que finalmente se hace Gortari de por qué quienes salieron beneficiados del asunto, esencialmente del Burgo y la Caja de Ahorros, se comportaron como lo hicieron, sin valorar los perjuicios indirectos que ocasionaban a las instituciones en un momento crucial de la histo-

⁵⁵ *Ibid.*, p. 126.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 138.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 62 y 140.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 141.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 290.

ria de Navarra, excede el ámbito de lo jurídico-administrativo al que aquel autor intentó en un principio reducirlo. Más acertado sería asumir enfoques institucionalistas que, como es sabido, valoran la capacidad de influencia de las características de las instituciones de una sociedad determinada en las estrategias de los actores y en sus procesos de adopción de decisiones y que, partiendo del individualismo metodológico y de la teoría de la elección racional, tienden a considerar que los actores se comportan de acuerdo con el comportamiento de los demás actores y con la naturaleza de la estructura institucional existente. Según esas premisas, en los rasgos inherentes al sistema institucional predemocráticos navarros de falta de control de las decisiones tomadas por un número reducido de personas, lo que posibilitaba la impunidad de comportamientos absolutamente discrecionales y que actuaban en beneficio de redes personales específicas relacionadas con el pasado, estarían las claves explicativas de lo acaecido. De hecho, el convencimiento del peso de esos factores en los diferentes sectores políticos, incluidos los de la misma UCD, contribuyó al desbordamiento del asunto FASA en el ámbito de lo político, tanto en el seno de la Diputación como en el Parlamento Foral recién constituido, en los medios de comunicación o en la mismísima calle.

3. El proceso de Amejoramiento del Fuero: la constatación de una negociación paralela

Tras el apartado de Gortari dedicado al asunto FASA, el resto del volumen primero y la totalidad del volumen segundo es obra de Juan Cruz Alli Aranguren. Presidente del Gobierno Foral de Navarra de 1991 a 1995, Juan Cruz Alli Aranguren es Doctor en Derecho y desde hace algunos años Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra, habiendo sido anteriormente Profesor en la Facultad de Derecho de Burgos. También fue letrado del Ayuntamiento de Pamplona y abogado. Comenzó su trayectoria política en el Partido Social Demócrata Foral fundado por Jaime Ignacio del Burgo, integrado posteriormente en Unión de Centro Democrático. Más adelante pasó a Unión del Pueblo Navarro (UPN), ocupando los cargos de concejal de Pamplona entre 1983 y 1987, parlamentario foral entre 1987 y 1995 y, como se dijo más arriba, presidente del Gobierno de Navarra entre 1991 y 1995. Desde 1995 hasta 2007 lideró Convergencia de Demócratas de Navarra, siendo Vicepresidente y Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra entre 1995 y 1996 presidido por Javier Otano y sustentado en una coalición entre aquel partido, el PSN y Eusko Alkartasuna. Desde 1995 hasta 2011 ha sido Parlamentario Foral y Portavoz del Grupo Parlamentario de Convergencia de Demócratas de Navarra. Es autor de diversos libros, algunos de ellos expresión de su pensamiento

político (entre ellos, *Estado y sociedad: una visión desde Navarra*, Pamplona, Sahats Servicios Editoriales, 1997; *Navarra, comunidad política diferenciada*, Pamplona, Sahats, 1999; *Convergencia: un proyecto para la convivencia en Navarra*, Pamplona, Sahats, 1999; *Navarra, del siglo XX al siglo XXI, los nuevos retos*, Pamplona, Sahats, 2000) y otros de contenido jurídico (*La Mancomunidad del valle del Roncal*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1989; *La reforma del procedimiento administrativo: la Ley 4/99 de modificación de la Ley 30/92 de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*, Pamplona, Federación Navarra de Municipios y Concejos, 1999; *Derecho administrativo y globalización*, Madrid, Civitas, 2004; *La cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra*, San Sebastián, FEDHAV, 2004; *Derecho, Estado y Administración en el pensamiento de Sáinz de Andino*, Pamplona, Universidad Pública de Navarra, 2005; *Los convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 2009).

A lo largo de varios capítulos Juan Cruz Alli estudia, reproduciendo documentación primaria con profusión (actas y diario de sesiones de los distintos órganos, noticias de prensa), el proceso de elaboración de la LORAFNA, viendo una gran variedad de aspectos: las premisas político-institucionales (los Reales Decretos 1 y 2 de 1978, el Real Decreto 121/1979, los resultados electorales de 1979, un análisis de los partidos); el debate en el Parlamento Foral del Reglamento Interino de 6 de junio de 1979; el debate en el Parlamento Foral sobre incorporación de Navarra a las instituciones comunes del País Vasco suscitado por el Grupo Mixto de 17 de diciembre de 1979; el debate en el Parlamento Foral sobre supresión del referéndum de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución suscitado por EKA de 13 de marzo de 1980 (en el que se proponía eliminar el referéndum en Navarra y que la decisión fuera del PF); el debate en el Parlamento Foral sobre el acuerdo de la Diputación de 8 de junio de 1979 acerca de apertura de negociaciones entre el Estado y la Diputación sobre el Amejoramiento del Fuero, facultando para ello al Presidente de la Diputación del Burgo, como resultado del cual en el pleno de 5 noviembre de 1979 se acordaron diversas resoluciones sobre reintegración foral e instituciones; el acuerdo de la Diputación de 27 de diciembre de 1979 aprobando el Proyecto de Bases de Negociación para el Amejoramiento del Fuero de Navarra y el posterior debate sobre el mismo en el Parlamento Foral y las bases negociadoras finalmente aprobadas por éste el 1 de julio de 1980; la elaboración y aprobación el 26 de febrero de 1980 por parte de la Diputación de un Proyecto de Bases sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales, debatido posteriormente en el Parlamento que el 13 de noviembre del mismo año aprobó las Bases sobre elección, composición y funciones de las

instituciones forales; y, por, último, todo el proceso de negociación con el Estado con información sobre la constitución de la comisión navarra, las reuniones negociadoras y las comparecencias del presidente Arza ante el Parlamento Foral para dar cuenta de los avances, añadiéndose a la aprobación de la LORAFNA el debate de 10 de mayo de 1982 de la Comisión de Régimen Foral del Parlamento navarro de una moción de EE sobre someter a referéndum el Proyecto de Ley Orgánica de Amejoramiento lo que fue rechazado por un voto a favor (PNV), 10 en contra (UCD, PSOE y UPN) y una abstención (EKA).

Toda esa documentación recopilada es de un tremendo interés para los interesados en dicho proceso de conformación del actual marco político-institucional navarro en la medida en que, leída con detalle, sirve para percatarnos de una multitud de matices, aun cuando, dicho sea de paso, no es analizada por el autor. Habría sido de agradecer que Alli, dada su constatada altura como teórico, según muestran su trayectoria política y sus aportaciones al debate ideológico con aportaciones tan significadas como su formulación de un nacionalismo navarro no soberanista en la segunda mitad de los años noventa por medio de Convergencia de Demócratas Navarros, hubiera emitido valoraciones acerca de las diversas posturas confrontadas y de su significación histórica y político-institucional, no sólo en los dos grandes bloques que se conformaron en virtud de su apoyo o rechazo al proceso que desembocaría en la LORAFNA, sino también en el seno de cada uno de ellos y de las evoluciones advertidas. Es de pensar que ese ejercicio valorativo lo realizará el autor en un futuro próximo dada la envergadura de los materiales recopilados.

Ahora bien, aparte de lo expresado en el párrafo anterior, consideramos que la mayor aportación de los apartados rubricados por Juan Cruz Alli es su repetida mención a la influencia indirecta de Jaime Ignacio del Burgo en el proceso de negociaciones. Este político, a pesar de perder su condición de presidente de la Diputación y de ser excluido de la comisión negociadora por efecto del asunto FASA, continuó manteniendo una negociación paralela y en la sombra con los ministros y con la comisión estatal, condicionando altamente todo el proceso gracias a su peso en la UCD navarra y nacional y a sus contactos con el Ministerio de Administración Territorial y los sucesivos ministros (Clavero Arévalo, Martín Villa y Arias Salgado). También son relevantes las aclaraciones a algunos aspectos previos a la negociación en los que la mano de del Burgo, como inspiradora de la solución a la que se llegaría finalmente, fue asimismo crucial. Por consiguiente, de este libro se desprende una valoración contrapuesta del que fuera presidente de la UCD navarra: a la negativa suscitada por la valoración que de su papel en el asunto FASA hace Gortari se opone la percepción de lo fundamental que fue su labor en el proceso negociador del Amejoramiento del Fuero, a pesar de su carácter subterráneo, que surge de las informaciones aporta-

das por Alli. En la medida en que sobre esta cuestión, nuclear a mi entender, se ha incidido poco a la hora de las críticas formuladas a dicho proceso, centradas sobre todo en la marginación de los partidos nacionalistas vascos y en la falta de ratificación popular de la ley orgánica finalmente aprobada, creemos importante ahondar en ella.

Con anterioridad al inicio del proceso de negociaciones, el papel desempeñado por Jaime Ignacio del Burgo a la hora de elaboración de la hoja de ruta propositiva que conduciría al desenlace finalmente evidenciado fue indiscutible desde fechas muy tempranas. Las bases teóricas del Amejoramiento del Fuero están presentes ya en su tesis doctoral, publicada en 1968 bajo el título *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra* (Pamplona, 1968) en cuanto que constituye una positiva valorización de la ley de agosto de 1841. Entre 1976 y 1979 su ideario programático conoció diversas formulaciones según nos recuerdan Baraibar y Sánchez Prieto, apareciendo como una constante su empeño en reivindicar las posibilidades que presentaba la actualización de la ley de 16 de agosto de 1841 y en refutar las posiciones de aquéllos, entre los que se contaban nacionalistas vascos pero también el foralismo tradicionalista, que exigían la derogación de la ley de octubre de 1839 a causa de su trasfondo soberanista y contrario a la unidad constitucional. Juan Cruz Alli no ha ahondado en estas tesis delburguianas anteriores a 1979, que aquí repasaremos por considerarlo necesario.

Del Burgo planteó por primera vez sus posiciones de cara al futuro más inmediato en un folleto publicado en 1976, que fue prologado precisamente por Ignacio Irazoqui, en el que se afirmaba la necesidad de reforma de la ley de 1841 y en el que, al defender una fórmula que iba «de la ley a la ley», se «incorporaba la dimensión del sentido, expresaba una continuidad histórica, introducía la cuestión de la identidad». Esas tesis se manifestaron también en el Programa Foral de UCD de 1977 que se acompañaba de unas Bases para la modificación del sistema institucional de la ley paccionada de 1841 y de un Régimen transitorio, presentados el 25 de octubre de aquel año. Ese programa de UCD era su respuesta a la estrambótica, por inconsistente con su praxis de los cuarenta años anteriores, propuesta de reintegración foral hecha por la Diputación el 20 de agosto de 1977 y que sería rechazada por el Consejo Foral por ser susceptible de ser interpretada como separatista. UCD se oponía así a los peligros que podían proceder de una reintegración foral plena que supusiera la derogación de la Ley de 25 de octubre de 1839 y la consecuente suspensión de la Ley de 16 de agosto de 1841 y apostaba por la reforma de esta última para llevar a cabo la reforma democratizadora de las instituciones forales navarras. Dicho programa foral de UCD se basaba en el voto particular de del Burgo sobre el informe del Consejo de Estudios de Derecho Navarro, fechado el 3 de octubre de 1977. Ese programa

insistía, además, en oponerse a un ente preautonómico junto con Álava, Guipúzcoa y Vizcaya dado que el régimen foral conservado garantizaba ya un marco autonómico, por supuesto perfeccionable y mejorable a través de un nuevo pacto con el Estado y el poder foral, abogándose por una Asamblea o Consejo de Parlamentarios Navarros, rechazando formar parte de la Asamblea de Parlamentarios Vascos. También se planteaba la democratización de las instituciones forales y una nueva institucionalización de las mismas bajo un esquema de división de poderes⁶⁰. A pesar de sus diferencias con el foralismo tradicionalista, las tesis de UCD compartían con aquél «un común historicismo o esencialismo histórico sumamente activo en la concepción y formulación política de la identidad y en la interpretación subordinada de la historia de Navarra», defendiendo aspectos como la denominación histórica de Cortes de Navarra para el órgano parlamentario y un sistema electivo del mismo en el que se daba entrada a las merindades. Con todo ello, UCD llegaba a un punto de acuerdo con la Diputación de entonces al defender que Navarra no necesitaba obtener un régimen preautonómico porque poseía ya un régimen pactado cuyo origen iba más allá de una concesión de autonomía⁶¹. A pesar de los puntos de ruptura, de carácter personal sobre todo, entre UCD y el foralismo tradicionalista y el discurso oficial de la Diputación, además de requerir la participación de ésta en el proceso para proceder de la ley a la ley, el diseño ucedista posibilitaría «un cierto trasvase de contenidos o actitudes» de los viejos idearios navarristas a los nuevos al tener en común diversos elementos como:

el énfasis en el hecho de la autonomía originaria de Navarra, confirmada por medio de pacto, como justificación para una solución distinta a la del País Vasco en el nuevo marco de organización del Estado; la presentación del problema como una cuestión de derecho y no política; el esencialismo histórico como factor de protección ante la inclemencia política de la discusión democrática⁶².

Del Burgo también se mostró muy activo en la cuestión preautonómica y en el debate constitucional. Tras el acuerdo del ministro Clavero con la Asamblea de Parlamentarios Vascos de 11 de noviembre de 1977 donde se reconocía el derecho de Navarra a su plena incorporación al Consejo General Vasco a través del órgano foral competente, y transitoriamente a través de sus parlamentarios (lo que garantizaba la no incorporación por la mayoría contraria de los parlamentarios de UCD en el caso navarro), los parlamentarios de UCD de Na-

⁶⁰ BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro y SÁNCHEZ PRIETO, Juan María, La controversia Navarra-Euskadi, *op. cit.*, pp. 179-183.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 188-189.

⁶² *Ibid.*, p. 209.

varra viajaron a Madrid para paralizar el acuerdo para entrevistarse con Clavero y Suárez argumentando que las negociaciones las debía llevar la Diputación. Después de la constitución el 25 de noviembre del Consejo Parlamentario de Navarra con los nueve parlamentarios elegidos en junio, este órgano consiguió paralizar aquel acuerdo al conseguir la UCD que aprobara una cláusula en el proyecto de Decreto-Ley, finalmente publicado el 4 de enero, que facultaba al Gobierno de acuerdo con la Diputación la determinación del órgano foral competente que debía decidir sobre la posible incorporación, siendo necesaria la ratificación de esa decisión por el pueblo navarro mediante referéndum⁶³.

En el debate constitucional, aunque las tesis de la UCD de Navarra no consiguieron prosperar del todo en lo que se refiere a la Disposición Transitoria Cuarta⁶⁴ ni en lo que respecta a la Disposición Adicional Primera⁶⁵, triunfaron absolutamente en relación con la disposición derogatoria. Planteada dicha disposición en el Pleno del Congreso, del Burgo consiguió evitar el planteamiento del PNV que extendía la derogación de la ley de agosto de 1839 también a Navarra (y que llegó a reflejarse en una primera versión a la misma), en cuanto que dicha ley había sido para Navarra la base de la solución de 1841 y en cuanto que «el Amejoramiento del Fuero precisaba de la ley paccionada de 1841, y la ley de 1839 era la que proporcionaba a ésta su anclaje jurídico». Tras los debates,

Navarra quedaba excluida, por omisión, de la Derogatoria. Ese silencio constituía una importante victoria de los centristas navarros. Significaba el triunfo de sus criterios básicos y, sobre todo, el logro de un anclaje constitucional que permitiría abrir una vía navarra hacia la autonomía, una vía singular, diferente a la del resto de Comunidades y, primordialmente, separada del País Vasco⁶⁶.

En los pasos siguientes la hoja de ruta de del Burgo siguió imponiéndose a otras alternativas. El *Decreto-Ley 121/1979 de 26 de enero sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales de Navarra* respondía a los planteamientos de UCD de Navarra, confirmando la mitificación de la ley de 1841 en cuanto que se simulaba su plena vigencia acomodándola a las nuevas circunstancias. La fórmula de la Diputación de siete miembros elegidos por las cinco merindades, siendo diputados el primero o los primeros (en el caso de Tudela y Pamplona) que mayor número de votos alcanzaran en cada merindad, resultante de ese decreto-ley, también respondía a la estrategia ucedista. No aparecía en ninguno de los proyectos presentados por los partidos políticos, ni en el

⁶³ *Ibid.*, pp. 193-199.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 217-225.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 225.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 243-249.

elaborado por el Consejo parlamentario de Navarra, que había sido consensuado por la mayor parte de las fuerzas, sino que fue introducido por Martín Villa en el primer proyecto que presentó a la Diputación el 25 de octubre de 1978, siendo aceptada por ésta. Podría pensarse que obedecía a los cálculos de UCD en la medida en que este partido pensaba, erróneamente, tal y como demostraron los resultados electorales, que podía sacar seis de los siete diputados⁶⁷.

A todo lo anterior, Juan Cruz Alli añade que del Burgo también fue el redactor del *Proyecto de Bases de Negociación para el Amejoramiento del Fuero de Navarra* aprobado por la Diputación el 27 de diciembre de 1979, basándose en su voto particular al acuerdo del Consejo de Estudios de Derecho de Navarra de 10 de octubre de 1977 y siendo prenegociado su contenido, según reconoció aquél en una entrevista publicada en el *Diario de Navarra* el 22 de junio de 2002, con el ministro Pérez Llorca, quien las había aceptado en sus términos⁶⁸. También precisa que fue el mismo del Burgo, fue, por encargo de la Diputación fechado el 22 de noviembre de 1979, quien elaboró el *Proyecto del nuevo pacto con el Estado sobre la definitiva institucionalización de los organismos forales* solicitado por el Parlamento Foral. El 26 de febrero de 1980 la Diputación aprobó (con los votos de los 4 diputados de UCD y del único diputado de PSOE y el voto en contra de Bueno Asín (de Amaiur) el *Proyecto de Bases sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales* redactado por aquél, no sin que antes lo sometiera a la aprobación de los órganos de la UCD⁶⁹.

En lo que respecta a la negociación paralela mantenida por del Burgo en el curso del proceso de negociación de la LORAFNA, Juan Cruz Alli proporciona más detalles de los que ya se conocían por las aportaciones de otros autores y de los que él mismo fue testigo directo. Serían premonitorias de la actuación de del Burgo sus afirmaciones a la prensa de 20 de diciembre de 1980 en las que, en relación con su exclusión de la Comisión Mixta, dijo acerca de su comportamiento de futuro:

estará ausente de la sala de negociaciones, pero estará muy presente en las gestiones, entre otras cosas porque muchas de las ideas que se van a barajar son ideas que han sido formuladas y expuestas por mí repetidamente⁷⁰.

Desde el primer momento, del Burgo contó con la complicidad de los órganos de la UCD de Navarra, partido del que era presidente, que trataron de

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 250-255; PASCUAL BONÍS, Ángel, La democratización de las instituciones forales, *op. cit.*, p. 369.

⁶⁸ ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *op. cit.*, pp. 444-445.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 718-722.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 1144.

influir sobre el Gobierno de Madrid con una intensa actividad de propuesta, seguimiento y control sobre la negociación, subrayando que no apoyaban la acción de los diputados del partido miembros de la Comisión negociadora navarra. Al no recibir información de éstos sobre el desarrollo de las negociaciones, UCD de Navarra tuvo que recabar datos a través de las vías internas del partido a través de reuniones con los miembros del partido y de la Comisión del Gobierno, obteniendo así capacidad para estar al tanto sobre los acuerdos adoptados y realizar sobre ellas propuestas al margen de la Comisión, siempre bajo la batuta de del Burgo o con su protagonismo, aprovechando sus estancias como parlamentario en Madrid⁷¹. Una variable fundamental fue la amistad que unía a aquél con Martín Villa, quien en una visita a Pamplona para celebrar la primera reunión negociadora, rechazó una oferta de Lasunción de ceder su puesto a aquél para solventar el conflicto interno de UCD con el argumento de que la Comisión había sido designada por la Diputación, si bien no se privó de comunicarle que comulgaba con las opiniones del diputado excluido y que le habría gustado que estuviera en la comisión negociadora navarra⁷². Además, los negociadores estatales introducían «conceptos, propuestas y alternativas que, a primera vista, exigían un mayor conocimiento del Régimen Foral y sus instituciones» que los que tenían aquéllos⁷³, constatando en repetidas ocasiones los negociadores navarros, por la prensa o directamente, la existencia de contactos previos o posteriores a las reuniones mantenidos por del Burgo con el ministro.

El 6 de mayo de 1981 se reunió con el Ministro de Administración Territorial Martín Villa⁷⁴, suscitando las quejas de los negociadores navarros⁷⁵. El 6 de noviembre de aquel año, previamente a la novena reunión de las Comisiones negociadoras, el ministro Martín Villa se reunió por espacio de una hora en un hostel a la salida de Tafalla con el presidente de UCD de Navarra del Burgo y otros miembros de su ejecutiva, entre ellos, Sánchez de Boado, Gurrea, Astráin y León, lo que redundó en la postura y exigencias posteriores del ministro⁷⁶. El 17 de noviembre de 1981 tuvo lugar una reunión en Madrid entre el ministro Martín Villa y del Burgo con el fin «de valorar el estado del proceso negociador del Amejoramiento y transmitir al Ministro la opinión de UCD de Navarra», lo que fue interpretado por el *Diario de Navarra* en el sentido de que las negociaciones podían acelerarse, superándose la situación de impasse en la que se encontraban

⁷¹ *Ibid.*, pp. 1219-1223.

⁷² PASCUAL BONÍS, Ángel, *op. cit.*, p. 398, nota 66.

⁷³ ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *op. cit.*, p. 1232.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 1222-1223.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 1231; PASCUAL BONÍS, Ángel, *La democratización de las instituciones forales*, *op. cit.*, pp. 401-402.

⁷⁶ ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *op. cit.*, pp. 1328-1329.

y girándose hacia las posiciones de la UCD, lectura ésta de la que se desprende «la idea de que había quien tenía más capacidad de influencia que la propia Comisión, hasta el punto de poder influir en las posturas ministeriales»⁷⁷.

Con el fin de condicionar más las negociaciones del Burgo impulsó la aprobación el 23 de noviembre de 1981 por parte del Comité Regional de UCD de Navarra de un *Memorandum sobre el Amejoramiento del Fuero* en el que dicho partido se posicionaba «sobre los aspectos sustantivos de la negociación y del contenido: sus aspectos jurídico-constitucionales, el alcance político y la posición de UCD». El documento tenía varias partes. La parte dedicada a los aspectos jurídico-constitucionales del Amejoramiento analizaba el reconocimiento constitucional de los derechos históricos, el alcance de la unidad constitucional, las competencias forales, el papel del Tribunal de Cuentas, el de las Cortes respecto a la aprobación o ratificación del proceso y su formalización por medio de ley orgánica u ordinaria. La parte dedicada al alcance político del Amejoramiento valoraba al mismo como «razón de estado» desde la perspectiva de la unidad española y de la estabilidad del sistema político a causa de los ataques del nacionalismo vasco, lo que exigía impedir la integración de Navarra en Euskadi por el desarrollo de su capacidad de autogobierno a través del Amejoramiento⁷⁸. Ese documento fue remitido a Calvo Sotelo y a Martín Villa⁷⁹.

El 14 de diciembre de 1981 se reunieron del Burgo y el Ministro de Administración Territorial Arias Salgado, reunión previa a la que éste mantuvo con el presidente de la Diputación Arza⁸⁰.

En la undécima reunión de las Comisiones Negociadoras en Madrid del 1 al 3 de febrero de 1981 del Burgo también estaba en la reunión, produciéndose una situación de opereta que Alli describe así:

Los miembros de la Comisión negociadora navarra tuvieron conocimiento directo de la presencia del señor del Burgo en el Ministerio cuando un ordenanza abrió la puerta de un salón en el que se iban a reunir. Allí estaba el Presidente de UCD de Navarra, que se vio tan sorprendido del inicio de entrada, como quienes lo hacían de encontrarlo, volviendo rápidamente sobre sus pasos. El funcionario se disculpó por su error, al creer que allí se reunían los miembros navarros para pasar juntos a una sala próxima, en la que estaba prevista la reunión con la Comisión ministerial, a la que les condujo⁸¹.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 1335. También se habla de las reuniones de Tafalla y Madrid en PASCUAL BONÍS, Ángel, *La democratización de las instituciones forales*, *op. cit.*, pp. 404-405 y 405 nota 79.

⁷⁸ ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *op. cit.*, pp. 1337-1340.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 1341.

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 1345-1346.

⁸¹ *Ibid.*, p. 1363. También se da cuenta sucinta del asunto en PASCUAL BONÍS, Ángel, *La democratización de las instituciones forales*, *op. cit.*, p. 404, nota 76.

El *Diario de Navarra* también informó que del Burgo había seguido las negociaciones desde una dependencia del Ministerio con cuyo titular había mantenido diversas entrevistas⁸².

Por la entidad de su intromisión hay que mencionar lo que sucedió con el Título Preliminar del Amejoramiento. Tras hacer público el 7 de junio de 1981 la Comisión negociadora de Navarra su propuesta de contenido del Título Preliminar, el Comité Ejecutivo de UCD de Navarra aprobó un texto alternativo redactado por del Burgo que introducía diversas modificaciones (entre ellas la consignación de nombres historicistas como «antiguo Reino de Navarra», «Cortes de Navarra», «Diputación Foral» y la alteración del régimen lingüístico acordado por el Parlamento Foral el 8 de noviembre de 1980 estableciendo la cooficialidad en toda Navarra)⁸³. Aunque la Diputación asumió la propuesta de Título Preliminar de la Comisión Negociadora y la remitió al Parlamento el 11 de junio, los parlamentarios de UCD presentarían aquel texto en dicho foro en la sesión de 20 de junio de 1981, publicándose también entonces una nota de del Burgo en la que se criticaba la propuesta de Título Preliminar de la Comisión con la tesis de que el Amejoramiento del Fuero no era un estatuto de autonomía a consecuencia del carácter paccionado del régimen navarro⁸⁴. El debate en la sesión del 20 de junio de 1981 del Parlamento Foral acerca del título preliminar (en el que UPN presentó una propuesta alternativa) no se zanjó con ninguna votación pero Arza se comprometió a transmitir a la Comisión los contenidos debatidos para que se tuvieran en cuenta⁸⁵. Finalmente, tras la sexta reunión de la Comisión negociadora celebrada en Madrid el 23 y 24 de junio de 1981, la comisión negociadora navarra encargó un informe al asesor Asiáin Ayala acerca de varios artículos del título preliminar después de cuyo análisis se modificarían varios puntos de los previamente acordados por aquélla, entre ellos el relativo al régimen lingüístico de acuerdo con lo indicado por del Burgo y el sector que le apoyaba de la UCD⁸⁶.

III. A MODO DE CONCLUSIÓN

Con un título relativo a la transición en Navarra, el libro del que nos hemos ocupado es más bien una exhaustiva recopilación documental del proceso

⁸² ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *op. cit.*, pp. 1363-1364.

⁸³ *Ibid.*, p. 1232.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 1233.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 1269.

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 1270-1271; PASCUAL BONÍF, Ángel, La democratización de las instituciones forales, *op. cit.*, p. 403.

de institucionalización navarro entre 1979 y 1983 desde una perspectiva estrictamente político-jurídica. Estructurado en dos grandes partes, de cuyo encaje tenemos dudas, la primera de ellas aborda la cuestión de las responsabilidades de Jaime Ignacio del Burgo en el asunto FASA a nuestro juicio de una forma incompleta y un tanto temerosa, sobre todo teniendo en cuenta el caudal de información que en virtud de su cargo dispone el autor. En relación con la segunda parte, de la aportación de Alli se colige la inmensa incidencia que tuvieron las prácticas negociadoras privadas de del Burgo, en solitario y a una con la estructura del partido en Navarra que le era fiel, en el proceso de elaboración de la LORAFNA, incidencia que todavía aparecería en una magnitud mucho mayor si el expresidente del CDN se hubiera hecho eco de los esquemas planteados por del Burgo antes de 1979, tal y como hemos hecho nosotros. De suerte que en el conjunto de la obra el presidente entonces de la UCD navarra y presidente, asimismo, de la Diputación hasta que fue descabalgado, aparece primero como responsable de conductas censurables, aunque sólo en el plano moral ya que en ningún momento se apreciaron indicios de delito, y como un político de raza que, contra viento y marea y sirviéndose de las posibilidades que le daban sus relaciones políticas de entablar negociaciones paralelas, fijó en realidad la hoja de ruta negociadora y los contenidos del proceso mejorador, puenteando a la comisión y a las instituciones navarras. Y todo ello en un libro publicado por el Gobierno de Navarra, como si existiera en los cenáculos del poder foral un aire contrapuesto de cierta vendetta, pero a la vez de encomio hacia el político desde hace años en las filas del Partido Popular.

Aunque es evidente que del Burgo fue desde 1976 el que tenía las ideas más claras sobre el asunto, sobreponiéndose a la inoperatividad de la Diputación postfranquista y condicionando la acción política de los demás, uno, por otra parte, no deja de tener la sensación de que el foco está demasiado centrado en él y de que las aportaciones de otras personas y sectores están sencillamente minusvaloradas. Resulta difícil creer el papel de total pasividad adjudicado a los representantes del PSOE y de UPN, presentados como absolutamente condicionados a los hilos manejados desde fuera por del Burgo, cuando, en la medida en que fueron, al fin y a la postre, esos dos partidos los beneficiarios del proceso, resulta más lógico pensar en una aquiescencia calculada y programada por su parte, dado el más que probable desmoronamiento de la UCD navarra en el corto plazo. Tampoco se adjuntan reflexiones acerca de los efectos de la exclusión de los sectores nacionalistas del mismo; del hecho de que una veintena de parlamentarios navarros, de un total de setenta, es decir, un 30 por ciento, votara en contra del texto final o se abstuviera; del significado de la colaboración que en algunas cuestiones prestaron a UCD, PSOE y UPN otros partidos como el PNV o el carlista; o de la circunstancia de que se privara a la ciudadanía navarra de

opinar en referéndum sobre el Amejoramiento del Fuero, algo excepcional si lo confrontamos con lo sucedido en las demás nacionalidades históricas, así como en Andalucía, lo que constituyó otro grave déficit por cuanto impidió conocer su grado de apoyo real entre el conjunto del electorado navarro, así como el grado de su asunción por parte de las zonas más vasquistas.

También se echa en falta, sobre todo reconociendo los méritos de Juan Cruz Alli a lo largo de su carrera política para saltarse las barreras de las demarcaciones de su territorio ideológico de procedencia y su valentía propositiva a la hora de formular propuestas enfocadas hacia el futuro, una visión recapituladora de carácter crítico acerca de los logros del marco que se aprobó entonces, labor para cuya realización él es una de las personas más cualificadas. Treinta años después de aquello, el marcado proceso de «estatización» de los derechos históricos navarros, reflejado en la negativa a la profundización en el autogobierno navarro, concomitante con una sacralización del Amejoramiento, pueden percibirse como un lastre que obstaculiza la conformación de espacios de encuentro, en especial cuando, ya en la segunda década del siglo XXI, la amenaza de la violencia terrorista de ETA puede darse por finalizada.

IV. BIBLIOGRAFÍA

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en navarra 1979-1982*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011, 2 volúmenes.

ARANA PÉREZ, Ignacio y FUENTE LANGAS, Jesús María, Aproximación al sistema de partidos. En Ramírez Sádaba, J. L. (dir.), *Democratización y mejoramiento foral. Una historia de la Transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, pp. 267-330.

BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro, *Extraño federalismo: la vía navarra a la democracia (1973-1982)*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

-Una visión falangista de la foralidad navarra, *Gerónimo de Uztariz*, 22 (2006), pp. 9-37.

-Contrafuero, «secesionismo navarro» o control provincial: la pugna entre los Gobernadores Civiles y la Diputación (1945-1955). En Larraza, M^a. M., *De leal a disidente: Pamplona, 1936-1977*, Pamplona: Eunote, 2006, pp. 89-114.

BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro y SÁNCHEZ PRIETO, Juan María, La controversia Navarra-Euskadi. En Ramírez Sádaba, J. L. (dir.), *Democratización y mejoramiento foral. Una historia de la Transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, pp. 167-266.

- CASPISTEGUI GOROSURRETA, Francisco Javier, *El naufragio de las ortodoxias. El carlismo, 1962-1977*, Pamplona: EUNSA, 1997.
- CASPISTEGUI GOROSURRETA, Francisco Javier y GARDE ETAYO, María Luisa, Navarra, ¿Reforma o Ruptura? En Ramírez Sádaba, J. L. (dir.), *Democratización y mejoramiento foral. Una historia de la Transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, pp. 77-166.
- CASPISTEGUI GOROSURRETA, Francisco Javier y LARRAZA MICHELTORENA, María del Mar, El Ayuntamiento más complicado de las capitales de provincia: Pamplona 1960-1976. En Larraza, M^a. M., *De leal a disidente: Pamplona, 1936-1977*, Pamplona: Eunate, 2006, pp. 177-224.
- DE PABLO CONTRERAS, Santiago, Silencio roto (sólo en parte). El franquismo y la transición en la historiografía vasco-navarra, *Vasconia. Cuadernos de historia-geografía*, 34 (2005), pp. 383-406.
- GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel, LAYANA ILUNDÁIN, César, MARTÍNEZ LACABE, Eduardo y PÉREZ OLASCOAGA, Mikel, *Diccionario Biográfico de los Diputados Forales de Navarra (1931-1984) y de los Secretarios de la Diputación (1834-1984)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998.
- GORTARI UNANUA, José Joaquín, *La transición política en Navarra, 1976-1979*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1995, 2 vols.
- ITURBE, Francisco Javier, HERMIDA, Santiago, DE MIGUEL, Javier, ERREA, Antonio y PASTOR, Pedro, *Libro negro sobre la Diputación Foral de Navarra*, Madrid: Emiliano Escolar, 1978.
- IZU BELLOSO, Miguel, *El tribunal administrativo de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2004.
- LARRAZA MICHELTORENA, María del Mar (dir.), *De leal a disidente: Pamplona, 1936-1977*, Pamplona: Eunate, 2006.
- LARRAZA MICHELTORENA, María del Mar, Leal, católica... y carlista: Pamplona (1936-1959). En Larraza, M^a. M., *De leal a disidente: Pamplona, 1936-1977*, Pamplona: Eunate, 2006, pp. 17-50.
- MIKELARENA, Fernando, Élités en Navarra en el franquismo: la Diputación Foral, *Hermes: pentsamendu eta historia aldizkaria = revista de pensamiento e historia*, 34 (2010), pp. 36-45.
- PAREDES, Javier, *Félix Huarte, 1896-1971. Un luchador enamorado de Navarra*, Barcelona: Ariel, 1997.
- PASCUAL BONÍS, Ángel, La democratización de las instituciones forales. En Ramírez Sádaba, J. L. (dir.), *Democratización y mejoramiento foral. Una historia de la Transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, pp. 331-410.

RAMÍREZ SÁDABA, José Luis (dir.), *Democratización y mejoramiento foral. Una historia de la Transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999.

VILLANUEVA, Aurora, *El carlismo navarro durante el primer franquismo, 1937-1951*, Madrid: Actas, 1998.