

**RÉGIMEN PREAUTONÓMICO NAVARRO.
LOS HECHOS Y LAS IDEAS EN LA PRIMERA FASE
DE LA TRANSICIÓN DE NAVARRA (1976-1979)**

Nafarroako erregimen aurreautonomikoa. Nafarroako Trantsizioko
lehenengo faseko gertakariak eta ideiak (1976-1979)

The pre-autonomous system in Navarre. The events and ideas in the first
stage of the Transition in Navarre (1976-1979)

Juan-Cruz ALLI ARANGUREN
Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 20-01-2014

Fecha de aceptación / Onartze-data: 23-02-2015

El cambio del régimen político autoritario al constitucional se produjo en todo el Estado en un proceso conocido como la Transición, que se desarrolló desde la muerte del dictador a la promulgación de la Constitución. Durante este periodo y en tanto se configuraba un régimen de descentralización política y administrativa se establecieron regímenes provisionales de preautonomía. En Navarra fue preciso que los Fueros o derechos históricos al autogobierno, la Diputación Foral y el Consejo Foral Administrativo, instituciones de gobierno administrativo-económico y participación, se transformaran en una asamblea democrática y en un gobierno, como fase previa para incorporarse al nuevo régimen constitucional del Estado autonómico.

Palabras-clave: Transición. Navarra. Fueros. Derechos históricos. Democratización institucional.



Erregimen politiko autoritariotik konstituzionalerako aldaketa Estatu osoan gertatu zen, Trantsizio izenez ezagutzen den prozesuan; diktadorea hil zenetik, Konstituzioaren aldarrikapenera arte. Aldi horretan eta deszentralizazio politiko eta administratiboko erregimena eratzen zen bitartean, aurreautonomiako behin-behineko erregimenak ezarri ziren. Nafarroan, Foruak edo autogobernu, Foru Aldundi eta Foru Kontseilu Administratibo, administrazio, ekonomia eta partaidetzako gobernu-erakunderako eskubide historikoak biltzar demokratiko eta gobernu bilakatu behar izan ziren, autonomia-estatuaren erregimen konstituzional berrira egokitu aurreko fase gisa.

Giltza hitzak: Trantsizioa. Nafarroa. Foruak. Eskubide historikoak. Demokrati-zazio instituzionala.



The change from an authoritarian to a constitutional political system occurred throughout the state in a process known as the Transition, which spanned the period after the dictator's death until the enactment of the Constitution. As far as a political and administrative decentralization system was concerned, provisional pre-autonomy systems were established during this period. In Navarre it was necessary for the *Fueros*, or historical rights to self-government, the Regional Government and the Regional Administrative Council, administrative and economic government institutions, to develop into a democratic assembly and government as a preliminary step to implementing the new constitutional system of the autonomous State.

Key-words: Transition. Navarra. Fueros. Historical rights. Institutional democratization.

SUMARIO

I. EL NUEVO RÉGIMEN POLÍTICO. II. LA TRANSICIÓN POLÍTICA EN NAVARRA. 1. Los primeros pasos en 1976-1977. 2. La preautonomía vasca y Navarra. 3. Reintegración foral plena, mejoramiento del Fuero y democratización de las instituciones. III. NAVARRA EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN. IV. EL REAL DECRETO 121/1979, DE 26 DE ENERO, Y EL PARLAMENTO FORAL. 1. El camino a la definitiva democratización. 2. El panorama político-ideológico. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFIA.

El régimen político autoritario establecido en España por los vencedores en la Guerra Civil (1936-1939) se considera concluido con el fallecimiento del dictador Franco el 21 de noviembre de 1975. Se inició con las características propias del modelo fascista vigente hasta el fin de la 2ª Guerra Mundial, evolucionó configurándose como una «democracia orgánica», que se fue debilitando durante los años 60, manteniéndose en los 70 mientras se transformaba el país en lo económico y social. En este periodo final las luchas internas por el poder entre los diferentes grupos políticos y económicos, la pérdida de la ideología y los nuevos espacios sociales y políticos determinaron que en el momento de la muerte del dictador hubiese en la mayoría de la sociedad española en general y en la navarra en particular una clara demanda de cambio profundo que homologue a España con el resto de los países europeos.

I. EL NUEVO RÉGIMEN POLÍTICO

El régimen político democrático se instituyó en España por la Constitución de 27 de diciembre de 1978. Estuvo precedido por un período predemocrático, conocido como la «Transición», en el que se dieron los primeros pasos con los cambios normativos y políticos necesarios para superar el régimen franquista y llegar al referéndum constitucional.

Tras la muerte de Franco, el Rey sustituyó en la presidencia del Gobierno a ARIAS NAVARRO por Adolfo SUÁREZ, quien presentó la «Ley Fundamental para la Reforma Política» en septiembre de 1976. Su aprobación por referéndum el 15 de diciembre de 1976 consolidó la reforma frente a la ruptura y el cambio de régimen desde el régimen, «de la ley a la ley». Consagró en su artículo 1 el principio

democrático: «La Democracia, en el Estado Español, se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del Pueblo. Los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado».

El RD-L de 18 de marzo de 1977 estableció la normativa electoral para garantizar la participación y transparencia de las elecciones. El 9 de abril de 1977 se legalizó el Partido Comunista y el 17 de octubre se dictó la ley de amnistía política¹. El 15 de junio de 1977 se celebraron las primeras elecciones democráticas a las Cortes que se convirtieron en constituyentes.

La Constitución fue aprobada por el Congreso el 31 de octubre², celebrándose el referéndum el 6 de diciembre de 1978³. El Rey la sancionó en sesión conjunta de ambas Cámaras el 27 de diciembre, entrando en vigor el día 29.

Con la promulgación de la Constitución se puso fin al régimen franquista, constituyéndose España en un «Estado social y democrático de Derecho», con forma de Monarquía parlamentaria (art. 1), que reconocía el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2) y los derechos históricos de los territorios forales (DA 1^a). La Disposición Derogatoria mantuvo la vigencia para Navarra de la Ley de 25 de octubre de 1839. La Disposición Transitoria 4^a estableció el régimen para la incorporación de Navarra al régimen preautonómico vasco o al estatutario que le sucediera. En el Título VIII se reguló el régimen autonómico, configurando un Estado política y administrativamente descentralizado.

II. LA TRANSICIÓN POLÍTICA EN NAVARRA

La Transición desde el franquismo a la democracia tuvo en Navarra una peculiaridad directamente relacionada con su régimen privativo, que se desarrolló en varias fases⁴:

¹ Previamente se promulgaron el Real Decreto-ley 19/1977, de 14 de marzo, sobre medidas de gracia, y el Real Decreto 388/1977, también de 14 de marzo, sobre indulto general.

² Se produjeron 325 votos a favor, 6 votos en contra del diputado de Euzkadiko Ezkerra-EE y de Alianza Popular-AP, y 14 abstenciones entre ellas las de los diputados del Partido Nacionalista Vasco-PNV y la del diputado de UCD por Navarra señor Aizpún. En el Senado se produjeron 226 votos a favor, 5 en contra y 8 abstenciones.

³ La abstención fue del 32,89 %, siendo favorable el 87,87 % de los votos emitidos, que representó el 58,97 % del total de electores. Los votos negativos representaron el 7,83 % de los votos emitidos y el 5,25 % del total de electores.

⁴ A modo de advertencia para puristas. La Transición en cuanto afectó al régimen foral de Navarra se ha tratado en varias obras generales que se recogen en la bibliografía. En cuanto al proceso y su documentación está expuesto en dos obras. GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en Navarra 1976-1979*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1995: en el tomo primero la evolución del proceso con remisión a los documentos y en el segundo los que le sirven de fundamento, que actualmente, obran en el

- a) La primera (1976-1979), a partir de las iniciativas de la Diputación Foral y los debates en el Consejo Foral, que podemos denominar «preconstitucional» en paralelismo con el régimen preautonómico de algunas regiones del resto del país. Tras la promulgación de la Constitución en 1978, las iniciativas de la Diputación Foral para reformar el régimen foral histórico de la Ley de 16 de agosto de 1841 y el RD 121/1979, de 26 de enero, para mejorar el sistema institucional con la democratización de las instituciones forales y la actualización del régimen foral de Navarra, que culminó con la elección y constitución del Parlamento Foral tras las elecciones de 3 de abril de 1979.
- c) En la segunda (1979-1982) se encuadrarían las iniciativas de la Diputación Foral en su acuerdo de 8 de junio de 1979 y las resoluciones del Par-

Archivo Real y General de Navarra-ARGN. ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz. y GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en Navarra 1979-1982*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011: recoge el proceso en su desarrollo y documentos hasta la entrada en vigor de la LORAFNA con CD de estos. Ambos autores los plasman en su versión original por haber intervenido en los procesos directamente y disponer de los mismos en su condición de secretario general de la Diputación Foral el primero y de asesor del Presidente el segundo. Las obras fueron encargadas, autorizadas y publicadas por el Gobierno de Navarra, incluso para poder recoger los documentos. Son los mismos que hoy se hallan en el citado archivo, que resultan inaccesibles al público no autorizado por estar protegidos por el artículo 20 de la Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, durante un plazo de treinta años. Además en las cajas que los contienen están absolutamente mezclados y desordenados, siendo mucho más práctico acudir a aquellas obras. Por tanto, el utilizar los textos de ambas obras permite conocer las fuentes documentales originales y son, por ahora, el medio más factible de hacerlo. De ahí el interés que tiene el precisar su emplazamiento exacto en las obras, como se realiza en este trabajo. El hacer continuas citas de las obras anteriores sólo tiene la finalidad de facilitar el acceso a las fuentes primarias a quienes quieran conocer el proceso y sus documentos, ya que el régimen legal vigente puede producirles dificultades o, al menos, importantes demoras. No sería la primera vez, ya que muchos de los que han trabajado la época se refieren a la primera de las obras, sin que por no haber buscado en el ARGN se les pueda considerar poco rigurosos. Al contrario ese fue el único medio para poder conocerlas. Todo ello salvo que el purismo académico-burocrático lleve a considerar que las únicas fuentes primarias sólo se hallan en los legajos de los archivos y no en las publicaciones que los contienen antes de archivarlos acumulados y sin clasificar por materias o fechas. Son otros autores los que tienen el reto de demostrar que las fuentes publicadas no son las sustanciales del proceso. Claro que el contenido de una comunicación a un Simposio no puede ser otra cosa que el resumen o exposición sucinta y selectiva de los textos y documentos recogidos en los libros que tiene muchísima mayor extensión: en el primero un total de 1.617 páginas; en el segundo 1.677 páginas y un CD de documentos. Por si para alguien es más interesante conocer los documentos en sus cajas del citado archivo, le pueden ser útiles estas referencias: Diputación Foral de Navarra, cajas 25762, 25763, 25764, 25765, 25766; Legislación y Fueros: caja 111225; Democratización instituciones forales, caja 111681; todas ellas llenas de legajos algunos sin numerar. Los medios de comunicación escritos en los que hubo debate ideológico entre las concepciones enfrentadas están vistos y recogidos en detalle y textos en las citadas obras; hacerlo aquí hubiese supuesto un tamaño excesivo respecto a los condicionamientos preestablecidos sobre tamaño en sus distintos parámetros. En la Biblioteca General de Navarra y en el Archivo Municipal de Pamplona se hallan las colecciones ambos medios. Diario de Navarra tiene digitalizados y accesibles sus periódicos en su página web, mediante pago, salvo a suscriptores. El Pensamiento Navarro está totalmente microfilmado y parcialmente digitalizado en ambos centros.

lamiento Foral de 5 de noviembre de 1979, sobre la reintegración foral e institucionalización de Navarra, de las que surgieron las Bases en las que se apoyó la negociación con el Gobierno, que se concretaron en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Esta norma concretó para Navarra el alcance del reconocimiento de los derechos históricos de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, adecuando el régimen foral histórico a la unidad constitucional, reconociendo su identidad y autogobierno.

Este proceso lo lideraron, a partir de las elecciones constituyentes de 15 de junio de 1977, las fuerzas democráticas favorables al mantenimiento de Navarra como espacio político propio y diferenciado, rechazando la actitud conservadora de la Diputación Foral y la pretensión integradora del nacionalismo vasco⁵. Los diputados y senadores elegidos eran, en aquel momento, la representación legitimada democráticamente, y defendieron su carácter para constituirse en Consejo Parlamentario de Navarra, frente a la Asamblea de Parlamentarios Vascos y la Diputación Foral, para iniciar el proceso de reforma de las instituciones forales. Supuso rechazar el *statu quo* de la Diputación franquista que, sin embargo, se mantuvo hasta las elecciones municipales y forales de 3 de abril de 1979, en una interlocución conflictiva con aquéllos y con el Gobierno⁶.

Frente a legitimidad democrática de aquéllos, la Corporación foral, elegida por el sistema franquista, se consideraba investida de la legitimidad institucional histórica y la encarnación del Fuero, autocalificándose de «única depositaria del legado irrenunciable de nuestros fueros»⁷, como auténtica institución configuradora del cuerpo político navarro⁸, asesorada por el peculiar órgano

⁵ En las elecciones generales la UCD obtuvo el 34% de los votos con tres diputados al Congreso, y el PSOE el 30% con dos diputados. Su presencia en el Senado fue de tres senadores para la UCD, el cuarto senador lo obtuvo una coalición nacionalista vasca.

⁶ La Diputación procedía de las últimas elecciones municipales del franquismo celebradas el 13 de noviembre de 1973, siendo los municipios los que elegían a los diputados conforme a la legislación de régimen local, a la que se remitían los artículos 9 y 10 de la Ley de 16 de agosto de 1841. Las celebradas en ese régimen fueron las de 1948, 1951, 1954, 1957, 1960, 1966, 1970 y 1973.

⁷ En el acuerdo de 20 de agosto de 1977, que propuso la «reintegración foral». GORTARI UNANUA, J., *La Transición...*, I, pp. 141-142.

⁸ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos Jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989, p. 133: La Diputación configurada por la Ley de 16 de agosto de 1841 «era la máxima representante de la provincia y de su régimen foral y pasó a ostentar las facultades forales sin ninguna limitación. Era el órgano en que descansaba la foralidad navarra y concentraba las facultades derivadas de la autonomía de Navarra; sin que le fuesen aplicables, con las salvedades expresadas en la Ley de 1841, las leyes provinciales estatales».

participativo que era el Consejo Foral Administrativo de Navarra⁹. Esta naturaleza de representación institucional se la reconocieron los diputados y senadores hasta aceptarla como negociadora con el Gobierno del proceso de democratización institucional. A pesar de sus diferencias los diputados y senadores elegidos democráticamente y la corporación franquista coincidían en que:

«sólo el pueblo navarro tiene derecho a decidir si acepta o no la existencia de un poder político supranavarro, intermedio entre Navarra y el Estado español. Mientras tanto sólo la Diputación Foral y el Consejo Foral, cuya representatividad democrática confiamos sea plena en las próximas elecciones, constituyen los únicos órganos propios de poder. No se olvide que cualquier alteración del *estatus* de 1841 tan sólo puede hacerse mediante nuevo pacto suscrito por la representación legítima de Navarra, encarnada por la Diputación Foral como heredera y depositaria de la soberanía foral del pueblo navarro»¹⁰.

Este debate entre la institución foral y los elegidos para las Cortes Generales, entre las actitudes conservadoras del *statu quo* foral y su reforma democrática tuvo amplio eco político-social y en los dos medios de comunicación publicados en Navarra. El tradicionalista-carlista *El Pensamiento Navarro* se alineó con la Diputación, tras superar la crisis interna producida por el apoyo que su director Javier M. Pascual dio a las tesis del carlismo-socialista federal y autogestionario de los Borbón-Parma¹¹. El conservador *Diario de Navarra* lo hizo por la reforma democrática de las instituciones forales¹². Demostró habilidad para adaptarse a los nuevos signos de los tiempos y poder seguir ejerciendo su tradicional papel de medio de las clases sociales dominantes tradicionalmente en Navarra a las que la transformación socio-económica del desarrollismo y la nueva democracia haría perder su papel histórico. Su punto de ruptura con la Diputación franquista fue un artículo de su director Uranga (*Ollarra*) de 24 de

⁹ Lo creó la Diputación Foral por acuerdo de 16 de julio de 1898 como órgano consultivo en la formación de los presupuestos, en el examen de cuentas, en la emisión de deuda, en las cuestiones de fuero, en cuantos asuntos merezcan especial asesoramiento a juicio de la Diputación, y en los reglamentos y medidas de carácter general. Fue reorganizado por acuerdo de 16 de octubre de 1901. El RD-L de 4 de noviembre de 1925 lo convirtió en medio de garantía de la autonomía municipal añadiendo a las anteriores materias los Reglamentos, Ordenanzas o acuerdos generales sobre administración y régimen municipal. Se modificó en cuanto a su composición por acuerdos de la Diputación Foral de 1935, 1949, 1967 y 1974. GÓMEZ ANTÓN, Francisco, *El Consejo Foral Administrativo de Navarra*, Madrid: Rialp, 1962. IZU BELLOSO, Miguel, *Derecho Parlamentario de Navarra*, Pamplona: Parlamento de Navarra, 2009, pp. 39-45.

¹⁰ Entrevista a Jaime Ignacio DEL BURGO en *Punto y Hora de Euskal Herria*, 11, 15 de septiembre de 1976.

¹¹ ERREA IRIBAS, Rosa María, *Javier María Pascual y El Pensamiento Navarro «Con él llegó el escándalo» (1966-1970)*, Pamplona: Eunat, 2007.

¹² Es imposible recoger todo el papel de los medios de comunicación de Navarra en el proceso, limitándonos a unas breves pero significativas referencias.

enero de 1976 criticando el secretismo de la diputación y apoyando las demandas de democratización institucional. A partir de ahí ambos diarios superaron su antagonismo histórico carlistas-liberales para ser los portavoces y tribuna de la ya vieja alta burguesía dominante en la sociedad navarra y controladora histórica del poder provincial y foral, en sus dos tendencias ideológicas: la de los dos grupos que luchaban en la corporación: los conservadores mayoritarios y los reformistas minoritarios.

En este tiempo confluyeron el debate nacional de cambio de régimen y construcción del Estado constitucional democrático y el local. Una premisa común fue la crisis económica y la conflictividad social que, si debilitaron al franquismo, supusieron un grave riesgo para lograr el primero en una sociedad estabilizada. El terrorismo de derecha e izquierda radical fue otro factor agravado por el terrorismo de ETA contra cualquier proceso de cambio institucional en el que pudiera perder apoyos y legitimación para sus acciones y objetivos independentistas, particular me respecto a Navarra.

Dentro de esta, se produjeron debates sobre el orden institucional que encubrían los relativos al control del poder de la Diputación por los grupos que lo habían venido ejerciendo desde la guerra civil y, a su vez, por los cambios de clases sociales dominantes que se veían mermadas en su control de las instituciones y la economía por el cambio social derivado de la industrialización y la configuración de una nueva clase media que conduciría a la aparición de una clase política democrática. La cuestión identitaria fue, sigue siendo, uno de los asuntos más utilizados en los conflictos y debates en muchos de los cuales se mezclaban todas las cuestiones posibles, particularmente esta última como elemento de lucha de clase: los trabajadores izquierdistas e integracionistas frente a los capitalista y burguesía navarrista¹³.

1. Los primeros pasos en 1976-1977

La Diputación Foral del momento estaba configurada y actuaba dentro del régimen franquista, aunque en su seno existieran distintas sensibilidades respecto al futuro de España y Navarra en función de la edad de los diputados forales, de su participación en la guerra civil, de su ideología y de su medio social. Los siete miembros habían sido elegidos en marzo de 1974 formándose casi de inmediato dos grupos y tendencias de futuro. El grupo mayoritario lo formaban los señores MARCO, ASIÁIN, ITURRALDE y FORTÚN procedentes del tradi-

¹³ En un trabajo de esta naturaleza es imposible entrar en detalle sobre todo ello, aunque se haga algún ligero apunte.

cionalismo y la falange, excombatientes alguno con grado militar y todos ellos con gran compromiso con el régimen. El grupo minoritario estaba formado por los diputados señores VISUS, ARZA e IRAZOQUI, más jóvenes, que ocupaban cargos municipales, sin otras vinculaciones políticas con el régimen y mentalidad más abierta respecto al futuro del país. Los primeros formaban parte del «bunker» con una actitud conservadora del *statu quo* político y foral, mientras que los demás estaban entre quienes, desde dentro del régimen, propiciaban su renovación y transformación en un orden constitucional y democrático.

La Diputación se planteó unánimemente en sesión de 20 de febrero de 1976 «analizar reflexivamente la situación actual» encargando a una comisión de juristas que, «con base en el Régimen Privativo reconocido por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y con arreglo a los principios forales», le informase sobre posibilidades de integración al máximo de las facultades y poderes de Navarra.

La preocupación mayoritaria de la Corporación foral se centró en las cuestiones competenciales y en otras menores, sin consideración alguna sobre la democratización y la reforma institucional, que preocupaban a la sociedad con el fin del franquismo y el inicio de la transición a un nuevo régimen.

Sin embargo, los tres diputados forales del grupo minoritario iniciaron el camino para la transición del régimen foral y del orden institucional franquista hacia el régimen constitucional. Lo hicieron con la presentación de una moción en la sesión de 21 de julio de 1976 para la convocatoria de una sesión plenaria en la que se debatiera sobre «Autonomía, Institucionalización y Representatividad»¹⁴. La moción tuvo el apoyo del Ayuntamiento de Pamplona en sesión de 27 de julio, y de otros municipios que representaban la mayor parte de la población de Navarra y gran eco mediático y social favorable.

Este planteamiento supuso un revulsivo político interno y externo, origen de la ruptura de la Diputación dividida desde ese momento entre continuistas y renovadores. La reacción de los diputados de la mayoría fue rechazarla y presentar una contramoción rebatiendo jurídicamente los argumentos de la primera, con base en el régimen de la Ley Paccionada de 1841 y a su naturaleza, desvinculándola de los regímenes y sistemas político-constitucionales históricamente vigentes en España, como algo que los trascendía.

Por iniciativa del Ministro de la Gobernación señor MARTÍN VILLA se celebró una reunión en Madrid el 22 de septiembre de 1976, de la que conoció

¹⁴ El acta de la sesión la recogió GORTARI UNANUA, J., *La Transición...*, II, cit., pp. 26-34. ARGN Diputación Foral, caja 25763, legajo 2375/2.

la Corporación el día 24. Según la nota oficial se trataron «temas relativos al orden foral, asuntos de interés para Navarra y otros políticos de carácter general», mostrando el Ministro «su señalada comprensión y alto afecto para nuestro Régimen Foral». Pero de la misma no salieron satisfechos los diputados de la mayoría, porque sus argumentos «forales» chocaban con los planteamientos ministeriales y con el proceso de democratización y construcción de un Estado constitucional que pretendía el Gobierno. Por el contrario, el grupo minoritario vio reforzada su postura con la política nacional del Rey y del Gobierno SUÁREZ que marcaba la Ley para la Reforma Política.

Entre tanto, avanzaba el proceso de cambio de régimen en España. La campaña del referéndum para la ley de reforma política permitió conocer la posición ideológica de los nuevos partidos y, en Navarra, sus actitudes sobre la democratización de las instituciones forales y su presencia o no en el ámbito territorial de Euskadi, que centraban el debate político. Los partidos nacionalistas y de izquierdas, que eran partidarios de la «ruptura» frente a la «reforma», pidieron el rechazo o la abstención sin éxito.

La Ley para la Reforma Política, que habían aprobado las Cortes en septiembre de 1976, fue ratificada por referéndum el 15 de diciembre de 1976¹⁵, facilitando la transición a la democracia y desautorizando la ciudadanía las actitudes contrarias. Como ocurriría en sucesivas consultas, la población de Navarra demostró su apoyo al proceso de cambio de régimen que iniciaba esa Ley Fundamental, desde las estructuras e instrumentos del régimen, pero con un propósito que reflejaba la propia norma.

En las primeras elecciones democráticas a las Cortes celebradas el 15 de junio de 1977 fueron elegidos para el Congreso por la UCD los señores AIZPÚN, ASTRÁIN y PEGENAUTE; por el PSOE los señores URRALBURU y GARCÍA. Para el Senado por la UCD los señores DEL BURGO, MONGE y SARASA, y por la Unión Autonomista de Navarra el histórico miembro del PNV señor IRUJO. Este resultado fue similar al del resto de España, con mayoría de los partidos nacionales y la presencia del miembro del PNV dentro de una coalición electoral formada por partidos nacionalistas (PNV, ANV y PSV) y el PSOE¹⁶. El resultado contribuyó

¹⁵ Sobre un censo de 22.644.290 electores se emitieron 17.599.562 votos (77,8%), de los que fueron a favor 16.573.180 (94,17%), en contra 450.102 (2,56%) y en blanco 523.457 (2,97%). En Navarra sobre 318.797 electores votaron 234.730 (73,62%), fueron favorables 217.879 (92,82%), desfavorables 6.766 (2,88%), en blanco 9.439(4,02%) y nulos 646 (0,27%).

¹⁶ Fue liderada por el señor Garaikoetxea (PNV) con los señores Aldecoa (ESB) y Cunchillos (PNV). Su resultado electoral fue del 6,6% de los votos, por detrás de UCD, PSOE, UNAI y AFN, no obteniendo representación para el Congreso. Fue apoyada por el PSOE como parte del Frente Autonómico (PNV, PSOE, ESEI e independientes) que presentó las candidaturas al Senado, resultando elegido el señor Irujo que gozaba de gran prestigio por su trayectoria política en la II República y el exilio.

a desactivar los grupos de los extremos a derecha (AFN) e izquierda (UNAI, ORT, PTE, PCE, PSP); algunos terminaron desapareciendo o integrándose en otras formaciones o coaliciones electorales posteriores. Fue el primer test para examinar el alcance de la actitud integracionista y la defensora de la identidad diferenciada de Navarra frente al nacionalismo de izquierda y derecho, que se fue perfilando en el debate político posterior.

Los partidos y candidaturas participantes y sus resultados demostraron el cambio socio-político producido en Navarra: la pérdida de presencia de la derecha tradicional, el nuevo centrismo y la importancia de la izquierda. En las candidaturas y resultados no figuraban nombres de las anteriores clases dominantes¹⁷, sino personas de clase media y trabajadores, una nueva elite política.

A partir de esa elección los diputados y senadores eran los únicos representantes legítimos y directos elegidos democráticamente por el pueblo navarro, con coincidencia básica sobre las cuestiones forales pendientes respecto a la democratización de las instituciones y la vigencia de los principios propios de un régimen político que recogería la nueva Constitución. Estos hechos marcaban una profunda diferencia con las posturas e ideología de la mayoría de los miembros de la Diputación y eran conformes con las de la minoría que, de este modo, tenía un apoyo político y popular externo del que carecía aquella.

El debate político se estableció entre el foralismo franquista predemocrático y el democrático-constitucional, superando el debate que se había producido al final del franquismo entre ruptura y reforma, que se había resuelto a favor de esta última. En Navarra, salvo algunos grupos extremistas de izquierda, las fuerza políticas parlamentarias y extraparlamentarias estaban mayoritariamente a favor de un proceso reformista de las estructuras del poder foral por medio de su democratización. Frente a los renovadores organizados en los partidos y el Consejo Parlamentario, la mayoría de la Diputación y quienes le apoyaban eran los conservadores de las propias del foralismo tradicional predemocrático.

Para no perder la iniciativa y correr el riesgo de ser marginada por la legítima representación democrática, la primera acción de la Diputación en el nuevo escenario, tras la toma de posesión del Presidente SUÁREZ el 5 de julio de 1977, fue adoptar el día 14 un acuerdo para iniciar negociaciones con el Gobierno «al objeto de que en una norma constitucional del Estado Español [...] el Régimen Foral de Navarra disponga, [...] de un sistema singular de garantías para su desenvolvimiento progresivo».

¹⁷ Alianza Foral Navarra fue el grupo más derechista y relacionado con los grupos de control socio-económico del pasado tradicionalista y nacional católico, identificado con la mayoría de la Diputación y El Pensamiento Navarro.

Una vez tomada la iniciativa anterior y antes de que hubiese reacciones se produjo por parte de la Diputación un movimiento que suponía una nueva perspectiva de la cuestión y un cambio muy radical en su conducta. Estuvo motivada por las posturas del Ministro MARTÍN VILLA, de los diputados y senadores por Navarra, de los partidos extraparlamentarios y del inicio de la negociación del régimen preautonómico vasco que incluiría a Navarra. Esta huida hacia adelante maximalista se concretó en la sesión de 20 de agosto de 1977 acordando expresar al pueblo navarro su propósito de lograr la «Reintegración Foral y las tradicionales Instituciones del antiguo Reino».

Con este acuerdo la Diputación se enfrentó a las demandas democratizadoras recuperando la voluntad del reintegracionismo foral superador de las leyes de 1839 y 1841¹⁸. Lo hizo en su condición de «única depositaria del legado irrenunciable de nuestros Fueros», contraponiendo de este modo a la «legitimidad democrática» de los diputados y senadores la «legitimidad histórica» que le correspondía institucionalmente, con independencia del modelo político en que se apoyaba. El debate entre ambas legitimidades estuvo presente en todo el proceso, defendiendo la diputación frente a las exigencias de los partidos su condición de institución titular de la defensa del régimen foral. Esta propuesta reintegracionista fue un alarde-señuelo de la Diputación para demostrar que, a pesar de su origen, en «cuestión de fuero» iba por delante de los «demócratas». A lo largo del proceso pudo comprobar que nadie le seguía y que su propuesta sería rechazada incluso por el Consejo Foral, su institución asesora y representativa.

¹⁸ La reintegración foral había sido planteada tras la ley de 1841 inicialmente por los carlistas y, posteriormente, por los nacionalistas vascos, pasando a ser una demanda común desde la Asamblea de instituciones navarras de 30 de diciembre de 1918, en la dinámica de regionalización iniciada por los nacionalistas catalanes y vascos y la creación de la Mancomunidad de Cataluña, conforme al Real Decreto de 18 de diciembre de 1913 de Mancomunidades Provinciales. La Diputación de Vizcaya acordó el 14 de julio de 1917 solicitar una «amplísima autonomía y la reintegración foral», demanda que no secundó la Diputación de Navarra, aunque aceptó participar como observadora haciéndolo privadamente su presidente y dos diputados en la Asamblea de Vitoria de 16 de julio de 1917. La Asamblea navarra acordó: «1º. Que siendo aspiración constante de Navarra la reintegración de su régimen foral y habiendo reconocido el Gobierno recientemente la conveniencia de otorgar una organización autonómica a las diversas regiones, considera la Asamblea llegada la oportunidad de que partiendo del régimen jurídico actual, haga presente la Diputación al Gobierno que Navarra reitera una vez más sus propósitos de restaurar sin quebranto de la unidad de España, la integridad de sus facultades forales, con derogación de todas las leyes y disposiciones que a ellas se opongan, manteniendo las especialidades características de este antiguo Reino adaptadas a las actuales necesidades y conveniencias de Navarra y armonizadas con las facultades del Estado español en las materias propias de éste». Esta propuesta fue la «liberal moderada» frente a más radical de quienes solicitaron la derogación de las leyes de 1939 y 1841.

2. La preautonomía vasca y Navarra

Tras las elecciones a las Cortes constituyentes de 15 de junio de 1977 los diputados y senadores de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya constituyeron la Asamblea de Parlamentarios Vascos, en la que se integraron los diputados del Partido Socialista de Euskadi por Navarra señores URRALBURU y GARCÍA y el senador por Navarra señor IRUJO, conforme al compromiso electoral del PNV y PSOE. Esta Asamblea fue protagonista de la negociación con el Gobierno del régimen preautonómico vasco.

El 30 de septiembre de 1977 se celebró una reunión en Vitoria del diputado señor URRALBURU y el senador señor IRUJO con representantes de numerosas fuerza políticas extraparlamentarias (ANV, OIC, PCE, MCE, EKA, ESB, ORT, EIA, PTE, UNAI, EIA, HASI, LKI, ESEI, APN y PSP). Informó el primero que con el régimen preautonómico previsto se perseguía la democratización de las instituciones de los cuatro territorios y la creación de un «Consejo Confederal» de aquellos, que mantendrían su propio régimen de gobierno, advirtiendo que el Presidente SUÁREZ no admitía que se prejuzgara ni la futura previsión constitucional de autogobierno, ni la presencia de Navarra.

En una nueva reunión celebrada el 3 de octubre pidieron la renovación del Consejo Foral y el nombramiento de una nueva Diputación. La primera se realizaría de forma inmediata y provisional por cada Merindad en proporción a su población conforme a los resultados de las elecciones generales de 15 de junio de 1977. Este nuevo Consejo designaría los miembros de la Diputación y acordaría sobre las «decisiones de particular interés político para Navarra, especialmente las relativas a la restauración foral y régimen autonómico».

La UCD, que había sido el partido triunfador en las elecciones generales de junio de 1977, aprobó y remitió a la Diputación un conjunto de documentos, presentándolos a los medios de comunicación el 25 de octubre de 1977. Estaba formado por un «Programa Foral», unas «Bases para la modificación del sistema institucional de la Ley Paccionada de 1841», un régimen transitorio y una disposición adicional¹⁹. Del contenido de los documentos de la UCD ha de destacarse la parte dogmática, aunque el resto tuvo valor para que se produjesen los cambios institucionales que propiciaba. Todos ellos suponían una actualización democrática y constitucional del régimen foral, adelantando las propuestas y soluciones posteriores.

Con una falta total de sistemática, de modo estrambótico con respecto al resto de los documentos, se incluyó, dentro del régimen transitorio, un estudio

¹⁹ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 122-129.

y valoración del proyecto de un Decreto-Ley que, por su contenido, se refería al régimen preautonómico vasco²⁰. La UCD de Navarra tuvo la intención de hacer saber a la Diputación y a la sociedad los términos en que la Asamblea de Parlamentarios Vascos y las fuerzas políticas vascas y navarras que la integraban negociaban con el Gobierno desde su acuerdo (PNV, PSOE, ESEI, PCEE, DCV, ANEV) de incluir a Navarra en su futuro Estatuto de Autonomía. Es útil para conocer en que términos planteó la UCD el debate desde Navarra y como influyó en el resultado final del régimen preautonómico.

Esta propuesta era mucho más que la presencia en la institución, era el modo de posicionarse sobre la identidad navarra como comunidad política diferenciada respecto a los territorios de las provincias vascas, recuperando la dinámica de confrontación de identidades que se planteó en el proyecto de Estatuto Vasco de la República. El debate supondría poco después la incorporación del PSOE de Navarra al Consejo Parlamentario de Navarra y, más adelante, la separación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos y del Partido Socialista de Euzkadi, inclinándose por la diferenciación de Navarra en identidad y autogobierno y siendo decisivo en la construcción del nuevo marco institucional de Navarra como Comunidad Foral.

En todo el periodo hubo dos debates distintos. El inicial sobre democratización de la Diputación y el Consejo Foral, sobre el que había una coincidencia sustancial matizada entre las nuevas fuerzas políticas, que permitió lograrla, a pesar de los obstáculos planteados por la Diputación. El superpuesto y permanente que fue el relativo a la identidad en el que se manifestaron las mayores diferencias, pero que terminó superándose democráticamente por resultar triunfantes en todas las elecciones las opciones políticas antianexionistas, partidarias de concebir y configurar Navarra con una identidad e instituciones diferenciadas de las vascas.

La UCD presentó el documento a la Diputación y, lo que es más importante, lo remitió al Ministro competente del Gobierno del Presidente SUÁREZ a quien estaba dirigido. Se trataba de fijar postura respecto a la Diputación, al Gobierno, a la UCD nacional y al resto de los partidos políticos. Formuló un rechazo inicial al proyecto de Decreto-Ley del régimen preautonómico vasco, que «encierra graves dificultades para que pueda ser aceptado por los parlamentarios de UCD de Navarra».

La Diputación se dio por enterada reaccionando, frente a todos los acontecimientos descritos y a las críticas que recibía, con una nota oficial aprobada

²⁰ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 127-129.

el 2 de noviembre de 1977²¹. Sólo ella era la titular de los poderes de Navarra, defendiendo su legitimidad institucional exclusiva:

«Es atributo consustancial de la Diputación Foral de Navarra –en el sentido peculiar– poseer la titularidad radical de todos los poderes conservados –como persona jurídica de derecho público plena y autónoma– tanto para su ejercicio, como para su desenvolvimiento progresivo».

La Diputación era la institución representativa suprema que velaba por los Fueros desde su legitimidad histórica:

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

La Diputación Foral era la representante genuina, válida e insustituible de Navarra:

«La Diputación Foral afirma solemnemente ante Navarra y el Estado que el Antiguo Reyno no tiene otra representación genuina y válida en derecho que la suya que es, además, hoy insustituible».

Con este documento de autoafirmación frente a todos, quiso dejar claro que sólo ella era la institución interlocutora sobre el presente y el futuro de Navarra. El día siguiente el vicepresidente señor MARCO se entrevistó con el Ministro señor CLAVERO para transmitirle la postura de la Corporación y su valoración de los documentos de la UCD²². El Ministro le comunicó que oíría a los diputados forales respecto a las cuestiones pendientes. Sobre el proyecto de Decreto-Ley del régimen preautonómico vasco, el Ministro transmitió que el Gobierno no pretendía alterar el status de Navarra establecido por la Ley Paccionada²³.

El 25 de noviembre se constituyó en el Palacio de Navarra el Consejo Parlamentario Navarro integrado por todos los diputados y senadores elegidos en las elecciones generales²⁴. En una nota oficial manifestaron que su objetivo

²¹ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 170-172; II, pp. 129-131.

²² GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 174-177; II, pp. 133-137.

²³ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, pp. 181-184, 186-188; II, cit., pp. 140-146.

²⁴ Inicialmente se manifestó contrario el señor Irujo, del PNV, por considerar que ya existía la Asamblea de Parlamentarios Vascos. Eligieron presidente al senador señor Sarasa (UCD) y secretarios a los diputados señores Pegenaute (UCD) y Urralburu (PSOE). Aceptando la invitación que les había realizado la Diputación en su primer encuentro, se reunieron en un salón del Palacio, pero sólo fueron

fundamental sería el «estudio y negociación con los poderes competentes de las bases para la reintegración foral y la democratización de las Instituciones Forales», así como el «estudio y gestión de cuantos asuntos sean de interés general para Navarra y requieran la intervención de los parlamentarios». Se ofrecieron a la Diputación y al resto de los partidos políticos a estudiar «cuantos problemas tenga a bien someter a su consideración»²⁵. Ese hecho fue decisivo porque residió en Navarra a los representantes democráticos.

El Consejo Parlamentario Navarro se convirtió en un «contrapoder» político a la Diputación, que lo vio como un «enemigo» que le cuestionaba, contradecía y ponía en evidencia, aunque despreciase su legitimidad democrática, considerándose la titular de la «legitimidad histórica» y «única depositaria del legado irrenunciable de nuestros Fueros» como había hecho saber. A pesar de las proclamas de retórica foral, la mayoría de la Corporación era consciente de que el peso político estaba en aquella.

El movimiento siguiente de la Diputación fue celebrar una sesión extraordinaria el día 30 de noviembre de 1977, acordando oponerse al proyecto preautonómico vasco y convocar una manifestación para el día 3 de diciembre.

Como reacción a la constitución del Consejo Parlamentario y de la convocatoria de una manifestación por la Diputación, los grupos extraparlamentarios, que habían solicitado la constitución de un nuevo Consejo Foral conforme al resultado de las elecciones generales, convocaron otra para el día 8 de diciembre, con el lema «Por una Diputación democrática y un Consejo Foral representativo», que no apoyaron UCD, PSOE y PC.

La Diputación volvió sobre la reintegración foral plena, que había planteado en su acuerdo de 20 de agosto, tras haberse emitido los informes por las personas y órganos consultados²⁶, de los que conoció el 15 de diciembre, decidiendo la convocatoria de la Comisión Permanente del Consejo Foral, al que se remitió el estudio sobre la «Reintegración Foral Plena» para que emitiese informe sobre la procedencia de plantear la cuestión al Gobierno²⁷.

El PSOE presentó el 2 de diciembre de 1977 un proyecto de Real Decreto-Ley sobre composición y atribuciones del Consejo Foral y la Diputación, afirmando en la exposición de motivos que era necesaria su democratización «para

acogidos por el personal de servicio en la planta noble, sin que ningún miembro de la Corporación tuviera la cortesía de salir a su encuentro.

²⁵ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 200-201.

²⁶ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, II, cit., pp. 150-159.

²⁷ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 225-229; II, pp. 280-282. Sobre las sesiones del Consejo Foral de 1976-1977: ARGN caja 2088.

asegurar el carácter representativo de unas instituciones que tienen reconocidas importantes funciones de gobierno y administración y, de otra parte, para que esas instituciones sean cauce de expresión de las aspiraciones de autonomía del pueblo navarro»²⁸. Proponía una nueva forma provisional de elección de ambas hasta que sean ellas quienes configurasen el definitivo régimen de autonomía de Navarra.

Esta iniciativa del PSOE fue apoyada por el PCE y el Partido Carlista-EKA, presentándolo conjuntamente el 16 de enero de 1978²⁹. Otros grupos de izquierda (ANV, EIA, EMK, ESB, HASI, LKI, OIC, ORT, PSP, PTE, UNAI) estuvieron disconformes con la forma presidencialista de designación de los diputados, sosteniendo que debían salir del Consejo Foral reflejando su pluralidad. Mantenían la idea de Diputación como corporación provincial frente a la idea de Diputación como Gobierno y poder ejecutivo en un sistema parlamentario. Actitud que compartió el PNV proponiendo abrir el proceso de democratización a los grupos extraparlamentarios.

El año 1977 terminó con una nueva sorpresa para la Diputación. Fue la aprobación por el Consejo de Ministros día 30 de enero de 1978 del régimen preautonómico vasco y del procedimiento para la posible incorporación de Navarra, con la conformidad de todos los parlamentarios vascos y navarros³⁰. De inmediato, el vicepresidente señor MARCO convocó una reunión urgente de la mayoría de los diputados forales para aprobar el envío de un telegrama al Rey y otro al Presidente del Gobierno, advirtiendo de las «consecuencias inadmisibles status actual de Navarra sólo puede variarse por vía Pacto con esta Corporación Foral como sucesora instituciones Antiguo Reino Navarra cuanto pueda afectar dicho status sin intervención referida carecería valor y eficacia»³¹.

El RD-Ley 1/1978, de 4 de enero, formalizó el régimen preautonómico del País Vasco³², de acuerdo con el Consejo Parlamentario de Navarra, pero sin participación de la Diputación ni del Consejo Foral. Previó que «las provincias o territorios de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya decidirán libremente su plena incorporación al Consejo General a través de sus Juntas Generales o, en el caso de Navarra, del organismo foral competente». Su disposición final segunda autorizó al Gobierno a modificar «la composición y atribuciones del Consejo

²⁸ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 364-367.

²⁹ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 368-373.

³⁰ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 232-233.

³¹ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., p. 230.

³² Los Reales Decretos-Leyes 1 y 2/1978, de 4 de enero, se publicaron en el *BOE*, núm. 5, de 6 de enero de 1978.

Foral de Navarra, de acuerdo con su Diputación Foral». Se hizo constar que la referencia a Navarra

«en modo alguno prejuzga su pertenencia a ninguna entidad territorial de ámbito superior. Dadas las especiales circunstancias de Navarra, que posee un régimen foral, reconocido por la Ley de 16 de agosto de 1841, la decisión de incorporarse o no al Consejo General del País Vasco corresponde al pueblo navarro, a través del procedimiento que se regula en otro Real Decreto-Ley de la misma fecha».

Esta disposición fue el RD-Ley 2/1978, de 4 de enero, que estableció el procedimiento para la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco³³. Hizo constar en su preámbulo que «cualquier incorporación de Navarra a instituciones comunes de ámbito superior a su territorio no podrá realizarse sin que el pueblo navarro se exprese libre y democráticamente mediante una consulta popular directa». Su artículo 1 dispuso que «el Gobierno, de acuerdo con la Diputación Foral de Navarra, determinará el órgano foral competente a quien corresponda la decisión a que se refiere la disposición transitoria primera del Decreto-ley 1/1978». Conforme al artículo 2,

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

Estos preceptos impedían una incorporación automática, inmediata e impositiva de Navarra y la postergaban al cumplimiento de sus exigencias futuras: la creación del órgano foral competente, su decisión favorable y el referéndum que la confirmase³⁴. Además reconocía a la Diputación como interlocutor para negociar con el Gobierno la creación de ese órgano y su régimen. Fue una fórmula muy elaborada, acordada por el Consejo Parlamentario con el Gobierno para resolver el problema, dejando abiertas las vías necesarias para la futura integración sin marginar a Navarra y sus instituciones, ahora la Diputación, que se reconocía como interlocutora necesaria.

Fueron el antecedente directo de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, estableciendo unas premisas sobre el estatus de Navarra en el régimen autonómico y en el proceso constituyente. En primer lugar diferenciándola del resto de los territorios forales, la puesta de su futuro en sus instituciones y de la decisión democrática del pueblo navarro por consulta directa. Esta fórmula

³³ Su creación se aprobó el 6 de marzo de 1978.

³⁴ Así quedó claramente dispuesto en el Real Decreto-Ley 1/1978 (art. 1.1.2º, DT 1ª, DF 2ª.2º) y en el RD-L 2/1978 (art. 2º). En ambas normas se fundamentó el Real Decreto 121/1978, de 25 de enero.

aceptada por los diputados y senadores navarros supuso una garantía democrática y la exclusión de cualquier imposición. Su incorporación a la Constitución y a leyes orgánicas del Estatuto vasco y del Amejoramiento del Fuero la elevaron al mayor rango legal del grupo normativo estatal³⁵.

La publicación y entrada en vigor de los citados Decretos dieron lugar a muchas reacciones y controversias, particularmente sobre la interpretación del referéndum previsto para la incorporación de Navarra a la preautonomía del País Vasco³⁶. El día 7 de enero el Consejo Parlamentario de Navarra conoció de una propuesta del PNV y PSOE en el sentido de que «la iniciativa autonómica corresponderá al órgano foral competente, cuya decisión favorable deberá ser ratificada por la mayoría simple de los votos válidamente emitidos por el pueblo navarro en referéndum convocado al efecto». La UCD presentó una propuesta más amplia en la que, respecto al quórum, planteó la mayoría de dos tercios del órgano foral competente y su ratificación por la mayoría de los votos válidamente emitidos por la población navarra. En una reunión celebrada en Madrid el día 12 decidieron que fueran las direcciones de los partidos políticos quienes negociaran la fórmula. Terminó siendo la que recoge la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, la mayoría de los miembros que componen el órgano foral competente y la ratificación en referéndum por la mayoría de los votos válidos emitidos.

La Diputación adoptó una actitud muy moderada con respecto a los Reales Decretos Leyes del régimen preautonómico vasco, sin invocar la existencia de un «contrafuero», como le inducían sus asesores, dándose tiempo para estudiar la situación. Para ello el señor ALDEA emitió un informe el 5 de enero de 1978 con las consideraciones que había expuesto verbalmente a la Corporación, dejando su pronunciamiento a un proceso negociador con el Gobierno. A propósito del referéndum sobre la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco recordó la opinión que había expuesto en un informe de 24 de octubre de 1977:

«Es nuestra convicción que la expresamos ardientemente que la personalidad del antiguo Reino de Navarra, sus principios fundamentales y su configuración, o sea, su propia identidad en definitiva, es algo que pertenece a todas las generaciones y que por ser esencial y permanente no puede someterse a referéndum».

³⁵ Artículo 2.2 de la LO 3/1979, de 18 de diciembre, y DA 2ª de la LO 13/1982, de 10 de agosto, respectivamente.

³⁶ La polémica se trató de resolver por medio de una enmienda al artículo 129 del proyecto de Constitución, discutiendo la UCD de Navarra la fórmula acordada por la UCD, el PSOE y el PNV, quedando el acuerdo final como Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución. De esta discrepancia surgió la crisis que dio lugar al abandono del señor Aizpún y a la creación de UPN.

Para la Diputación Foral la identidad sustancial estaba por encima de la democracia y, por tanto, era indisponible por la comunidad política, que estaba determinada por aquélla.

En sesión de la Diputación de 11 de enero se produjo un posicionamiento de la mayoría contrario a los reales decretos de preautonomía por no haberse contado con ella en su elaboración, sugiriendo plantear conversaciones preliminares con el Gobierno. El diputado del grupo minoritario señor ARZA volvió a manifestarse por el proceso aperturista, criticó a la mayoría por su actitud de automarginación del proceso, entendiendo que no existía contrafuero y se respetaba el régimen foral. La mayoría optó por iniciar las conversaciones como recomendaban los asesores, abandonando la idea de plantear un «antifuero».

El acuerdo de la Diputación de 20 de agosto de 1977, por el que planteó la reintegración foral plena, sometió la cuestión al dictamen del Consejo Foral³⁷, cuya Comisión Permanente y de Régimen Municipal se reunió el 9 de enero de 1978. El resultado fue un acuerdo por el que informaba a la Diputación «que no considera viable el planteamiento al Gobierno de la aspiración a la Reintegración Foral Plena de Navarra, con el alcance y consecuencias que expone la Corporación en su propuesta». Sugirió se formalizase una nueva propuesta «con otras alternativas viables que nos conduzcan al Amejoramiento del Fuero, potenciando y tratando de poner en acto todas las facultades originarias que constituyen nuestro patrimonio foral»³⁸.

Si la pretensión de la corporación había sido buscar el apoyo del Consejo a sus planteamientos, obtuvo un nuevo fracaso, ya que los rechazó de plano. De este modo la institución participativa se alineaba contra sus tesis, lo que suponía en aquel momento apoyar las sostenidas por los diputados minoritarios, los diputados y senadores, dejándola en mayor soledad.

La Diputación reaccionó acordando el 3 de febrero de 1978 convocar el Pleno del Consejo Foral para el día 15 con la idea de que desautorizase a su Comisión Permanente³⁹. Fueron muy numerosas las intervenciones mayoritariamente favorables al acuerdo de aquélla, que se ratificó por 25 votos contra 13, 1 en contra y 13 abstenciones. Fuera cual fuera el propósito que motivó el acuerdo de 20 de agosto, el resultado no fue favorable a la tesis reintegracionistas de la Diputación, sino a la del «amejoramiento» de la Comisión. Este mal resultado obligaba a «orientar la actividad de la Corporación Foral a la finalidad de un

³⁷ Sobre Fueros y Reintegración Foral: ARGN caja 2378.

³⁸ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 307-311; II, pp. 308-318.

³⁹ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, II, cit., p. 318.

«Amejoramiento» del Fuero, en el sentido de una integración al máximo de las facultades forales de Navarra»⁴⁰.

Para su reorientación acordó el 22 de marzo de 1978 encomendar el estudio de un «Fuero de Derecho Público Navarro» a una Comisión de Juristas⁴¹. El objetivo que perseguía era «que Navarra permanezca con su régimen privativo propio y originario» en un Proyecto de Fuero Público, que «vendría a ser –a partir de la Ley Paccionada, que se mantendría inalterable en lo esencial- la Carta Constitucional de Navarra, de cara a las negociaciones directas Estado-Diputación».

El trabajo le fue entregado el 3 de mayo de 1978 como un «Proyecto de convenio de Bases legales de Derecho Público de Navarra», que acompañaron el 6 de mayo con una nota adicional sobre el programa de actuación. Por acuerdo de 6 de abril de 1979 se dio oficialmente por enterada, agradeciéndolo y disponiendo una gratificación económica para los autores, sin otro pronunciamiento ni utilización del mismo.

3. Reintegración foral plena, amejoramiento del Fuero y democratización de las instituciones

Los reales decretos-leyes sobre el régimen preautonómico vasco, la posible incorporación de Navarra y el acuerdo del Consejo Foral de 15 de febrero de 1978 habían dejado a la mayoría de los diputados forales sin espacio, totalmente alejados de las opciones apoyadas por los diputados y senadores. Su propuesta de «Reintegración Foral plena» había sido rechazada por el Consejo Foral y sustituida por la del «Amejoramiento» integrador de las facultades forales. La Diputación optó por hacer suyo aquel acuerdo en sesión de 22 de marzo de 1978, decidiendo negociar con el Gobierno una «integración al máximo de las facultades forales de Navarra».

Las propuestas no tuvieron acogida y, además, creaban dificultades al proceso de búsqueda del consenso constitucional. La realizaba una Diputación sin unanimidad, que ni siquiera tenía el apoyo de los diputados y senadores por

⁴⁰ El acuerdo tuvo amplio eco publicándose artículos y remitiéndose a la Diputación propuestas. GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 330-343; II, pp. 356-360.

⁴¹ Formada por los vocales del Consejo de Estudios de Derecho Navarro señores Echandi, Abadía, Nagore, García-Granero, y D'Ors. De ellos algunos se manifestaron reiteradamente en contra de todo el proceso y de la propia Constitución y, los que no lo hicieron, participaban de los mismos criterios. Con su nombramiento la Diputación buscó un nuevo apoyo a las posturas que ya sostenían sus asesores, particularmente el señor Aldea.

Navarra, implicados ellos y sus partidos en sacar adelante la Constitución. El régimen preautonómico vigente por consenso había creado un *statu quo* que el Gobierno no estaba dispuesto a alterar, que era, precisamente, lo que la Corporación pretendía, aduciendo su legitimidad histórica, por un difuso cambio institucional («Reintegración Foral Plena»), sin someterse a un proceso previo de legitimación democrática.

La UCD presentó a los medios de comunicación el 25 de octubre de 1977 un «Programa Foral» y unas «Bases para la modificación del sistema institucional de la Ley Paccionada de 1841». Proclamaba: «El derecho del pueblo navarro a ejercer la plenitud de la autonomía foral, mediante instituciones representativas y democráticas» (1.b). Planteó abrir un proceso constituyente y autonómico, marco para negociar la plena reintegración foral entendida como división de poderes (4.a). Esta propuesta de democratización institucional de la UCD era radicalmente contraria a lo que sostenía la Diputación, aunque le reconocía la legitimidad para realizar el proceso de negociación con el Estado, a pesar de su falta de legitimidad democrática, participando los representantes elegidos en las elecciones de 15 de junio.

También el PSOE presentó el 2 de diciembre de 1977 un proyecto de Real Decreto-Ley sobre composición y atribuciones del Consejo Foral y la Diputación para su democratización, asegurando el carácter representativo de las instituciones de gobierno y administración y cauce de expresión de las aspiraciones de autonomía del pueblo navarro.

La falta de respuesta de la Diputación a las propuestas de los partidos provocó la convocatoria de una reunión el día 13 de febrero de 1978 en las Escuelas de San Francisco de Pamplona. Asistieron partidos parlamentarios (UCD, PSOE y PNV) y extraparlamentarios (EKA, PTE, ANV, ESB, HASI, LAIA, ELA, ESE, LKI, ORT, UNAI, OIC), los diputados y los senadores, a título personal los diputados forales señores ARZA e IRAZOQUI, y varios consejeros forales. Adoptaron un acuerdo mayoritario de mínimos, que por distintos motivos no suscribieron algunos partidos (LKI, ORT, UNAI, EMK, OIC, ORT), en el que se plasmó la inquietud democratizadora y su prioridad para el cambio de régimen:

«1. Manifestamos nuestro más firme convencimiento de que es necesario y urgente solucionar los problemas que nuestro régimen foral tiene planteados, mediante la democratización de las instituciones forales, objetivo ampliamente deseado por nuestro pueblo.

2. Entendemos que lo arriba manifestado debe ser prioritario sobre cualquier otra resolución que afecte a nuestro régimen foral».

Este acuerdo fue un acicate para las fuerzas parlamentarias, cuya posición concretaron los representantes de la UCD de Navarra señor DEL BURGO y del

PSOE señor URRALBURU en el acuerdo de 28 de abril de 1978 sobre un proyecto de democratización de las instituciones forales, que se sometería al Consejo de Parlamentarios de Navarra.

El Consejo Parlamentario de Navarra dio un nuevo paso reuniéndose en el Palacio de Navarra el 5 de mayo de 1978. Conoció y aprobó el «Proyecto de disposición paccionada entre el Gobierno y la Diputación Foral de Navarra», que presentaron los señores DEL BURGO y URRALBURU. Establecía el régimen del Consejo Foral de Navarra, de la Diputación y de su Presidente. El primero formado por consejeros elegidos por sufragio universal, libre, directo, igual y secreto por merindades. La Diputación formada por Presidente y seis diputados elegidos por el Consejo Foral de entre sus miembros en votación secreta.

La propuesta acordada no agradó a la Diputación que se puso en contacto con el Ministro MARTÍN VILLA en los primeros días de mayo de 1978, sin que de los contactos y reuniones resultara acuerdo alguno. La mayoría de la Diputación Foral aceptaba la elección del Consejo Foral por sufragio universal, pero mantenía para la Diputación el régimen de corporación provincial elegida por alcaldes y concejales, mientras que el Gobierno y los parlamentarios defendían el modelo parlamentario para las instituciones forales.

Los diputados y senadores acordaron llevar al Ministro un planteamiento consensuado básico común:

- a) El Consejo Foral como asamblea elegida por sufragio universal por las Merindades Históricas.
- b) Preeminencia del Consejo Foral sobre la Diputación, asumiendo las funciones normativas que esta ejercía.
- c) Que el Consejo Foral fuera el «órgano foral competente» para decidir sobre la integración o no de Navarra en Euskadi.
- d) Que el Consejo Foral eligiera a la Diputación.

En la entrevista celebrada el 12 de junio el Consejo Parlamentario informó de sus acuerdos al Ministro y éste de sus contactos con la Diputación, constatando las discrepancias, planteándose la necesidad de una reunión de todas las partes para intentar desbloquear la situación⁴².

Cada actuación de los parlamentarios provocaba una reacción contraria de la Diputación, para no perder la iniciativa. Aprobó en sesión de 13 de junio de 1978 una propuesta para presentar al Ministro en la negociación. Se trataba de un texto para incorporar la cuestión del órgano foral competente prevista en el régimen preautonómico vasco en la estructura orgánica de régimen local de la

⁴² GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 404-406.

Ley de 1841. Aunque una de las opciones para elegir la Diputación se basaba en la elección por sufragio universal, mantenía la naturaleza consultiva del Consejo que le había encomendado la Diputación al crearlo en 1898.

Los partidos políticos extraparlamentarios de izquierda, que habían sido informados por los parlamentarios, quisieron hacer oír su voz. En una reunión que celebraron el día 15 de junio convocaron una manifestación para el día 1 de julio, pidiendo que no se celebrasen nuevas reuniones de la Diputación con el Ministro, porque no representaba al pueblo navarro al no ser democrática, sino franquista, careciendo de legitimidad para hacerlo en nombre de un pueblo que no la había elegido. Así se lo expresaron en una carta al vicepresidente señor MARCO. Denunciaron que el proceso de negociación perseguía «dar a luz unas instituciones forales que sigan estando mayoritariamente al servicio de los caciques y grandes capitalistas de Navarra»⁴³.

La reunión tripartita propuesta y convocada por el Ministro se celebró día 28 de junio de 1978. Se desarrolló en dos sesiones. Una de todas las partes, y otra del Ministro y el señor MARTÍN RETORTILLO con la Diputación. Esta les planteó el tratamiento de Navarra en el proyecto de Constitución, entregándoles un documento⁴⁴. El señor MARTÍN VILLA transmitió y filtró a los medios de comunicación, que «el Gobierno estaba decidido a no perder más tiempo en conversaciones sobre la democratización de las instituciones forales», preparando un documento para una próxima reunión «con el objeto de no caer de nuevo en la trampa de meros cambios de impresiones».

El día 30 de junio se reunieron los diputados con los partidos extraparlamentarios (PCE, ANV-ESB, ESEI, EKA, EIA, PTE y PNV) para informarles del estado de la cuestión tras las anteriores reuniones. El señor URRALBURU les expuso que no podían aceptar que la Diputación no surgiera del Consejo Foral, «porque Navarra sería ingobernable. Debemos exigir que la Diputación surja del órgano que resulte elegido por sufragio universal». Transmitió el señor DEL BURGO que «la Diputación no se niega a la democratización de las instituciones forales, sino a una institucionalización determinada, llevada por el deseo de no altear la Ley Paccionada. Esto está perjudicando enormemente las negociaciones».

Tras la reunión de la Diputación con el Consejo Parlamentario del día 1 de julio se inició una interlocución entre la Diputación y los parlamentarios, quizá porque aquella percibió que cada vez era menor su espacio de negociación, con mayor riesgo para su continuidad, y que el nuevo campo de trabajo estaba en el Congreso y eran los diputados los interlocutores válidos. Para ello en sesión

⁴³ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., p. 420.

⁴⁴ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 458-460.

de 5 de julio les transmitió sus criterios sobre dicha Disposición Adicional. Esta actitud abrió una colaboración que fue decisiva para llegar al acuerdo sobre la democratización y la institucionalización en una interlocución conjunta de la corporación y el Gobierno, con el apoyo de los diputados y senadores.

Como había anunciado el señor DEL BURGO al presentar el documento pactado entre la UCD y el PSOE, la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, dispuso en su artículo 36 su aplicación en Navarra «conforme a lo que dispone la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, con las modificaciones que puedan introducirse de acuerdo con la Diputación Foral». Abrió el camino para acordar un proceso electoral democrático acomodado a los ámbitos territoriales de las Merindades establecidos por aquella.

III. NAVARRA EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

El 27 de julio de 1977 se constituyó en el Congreso de los Diputados la ponencia constitucional, de modo que durante 1978 se solaparon los debates constitucionales con la cuestión expuesta sobre democratización de las instituciones forales. Fue a partir de la presentación de enmiendas por el PNV y la UCD de Navarra sobre materias forales cuando la Diputación empezó a ocuparse de la Constitución y de sus efectos en Navarra⁴⁵:

- a) La Disposición Transitoria Tercera que recogió lo dispuesto por el Real Decreto-Ley 2/1978, de 4 de enero, aceptado por todo el Consejo Parlamentario de Navarra. En el texto final se convirtió en la Disposición Transitoria Cuarta⁴⁶. En el Pleno fue votada y aprobada conforme al texto acordado.
- b) La Disposición Adicional sobre reconocimiento y respeto de los derechos históricos de los territorios forales, con su posible actualización general en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía⁴⁷.

⁴⁵ El diputado señor Astráin presentó los números 776 bis sobre competencia del Estado sobre las fuentes del Derecho, 777 bis sobre competencia tributaria del Estado «sin perjuicio de los derechos y regímenes forales históricos» y 778 bis disposición adicional sobre la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco conforme al Real Decreto-Ley 2/1978, de 4 de enero, conforme al acuerdo del Consejo Parlamentario de 30 de diciembre de 1977 adoptado por UCD, PSOE y PNV.

⁴⁶ Fue aprobada por unanimidad, interviniendo los diputados señores Urralburu y Aizpún, que se refirió a la inseguridad jurídica que podía crear reproducir el proceso cada cinco años y a diferenciar Navarra de Euskadi «en tanto no se haya acordado lo contrario por el pueblo navarro».

⁴⁷ Sobre las iniciativas del PNV, las negociaciones con UCD y PSOE y el consenso logrado sobre el texto final: HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de Estío*, Madrid: Temas de Hoy, 1993, pp.

El diputado de la minoría señor IRAZOQUI, que no asistía a las sesiones, se dirigió a la Corporación exponiéndole la situación que planteaba la tramitación del Proyecto de Constitución, tras una conversación con los diputados señores AIZPÚN y ASTRÁIN, que trasladó a los señores ASIÁIN, MARCO y FORTÚN⁴⁸. Esta información les alarmó y provocó el acuerdo de la Diputación de 23 de junio de 1978, convocando a los parlamentarios para el día 30⁴⁹.

El acuerdo adoptado el 30 de junio de 1978 fue el arranque de la colaboración entre la corporación y los diputados y senadores, con los que hasta entonces había mantenida una confrontación respecto a la democratización de las instituciones. Cuando la Diputación conoció el Proyecto de Constitución, el estado de su tramitación, las disposiciones que afectaba a Navarra y la actitud del Ministro señor MARTÍN VILLA inició una aproximación a aquellos, separándose del dogmatismo ultraforalista de los asesores, obsesionados por la Ley de 1841, hasta el punto de que algunos de ellos sostuvieron que estaba por encima de la Constitución por ser preconstitucional e inmutable sin previo pacto.

La reunión de 30 de junio se consideró «extraordinariamente positiva» trazándose el plan de actuación para «conseguir la indiscutibilidad del Régimen Foral de Navarra cuyas raíces se entroncan con el Pacto entre el Estado y Navarra». En sesión de 5 de julio propuso a los parlamentarios navarros la modificación de la Disposición Adicional conforme a los criterios que transmitió.

El Consejo Parlamentario se reunió el 8 de julio contestando a los criterios expuestos por la Diputación en su acuerdo del día 5, comprometiéndose a realizar las gestiones precisas a fin de que el texto que refleje el amparo y respeto de la Constitución a los derechos forales y, por tanto, al régimen foral de Navarra, no sea susceptible de ninguna interpretación que pudiera considerarse contraria a la pervivencia de los principios e instituciones de dicho régimen.

Mientras en Navarra se producían los hechos anteriores, en el Congreso de los Diputados se había iniciado el debate del Proyecto de Constitución el día 4 de julio de 1978, que concluyó el día 21 de julio de 1978 en el que se debatieron, votaron y aprobaron las disposiciones que afectaban a Navarra: Adicional

159 y ss. UNZUETA, Mitxel, Recuerdos de la Transición, *Icade. Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 58, 2005, pp. 95-126. PARTIDO NACIONALISTA VASCO, *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución. Historia y alcance de unas negociaciones*, Zarautz: Itxaropena, 1978. Sobre el debate en Comisión del texto de la ponencia constitucional: *Diario de sesiones* de 5 de mayo y 20 de junio de 1977.

⁴⁸ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 438-439.

⁴⁹ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 439-441; II, pp. 454-458, 461-462.

Primera, Transitoria Cuarta y Derogatoria. Esta última fue introducida en el Pleno por una enmienda *in voce* del Grupo Parlamentario de UCD⁵⁰.

El 27 de julio de 1978 la Diputación convocó una sesión del Consejo Foral para el día 31 para estudiar el proyecto de Constitución en cuanto afectara a Navarra. Con la participación de todos los miembros del Consejo Parlamentario se le informó del proceso y de las disposiciones pertinentes, votándose las propuestas de enmiendas a la Constitución en cuanto a las disposiciones que afectaban a Navarra, que tomó en cuenta la Diputación en sesión de 3 de agosto de 1978 para presentarlas en el debate en el Senado. Efectivamente, una vez aprobado el Proyecto de Constitución el 21, quedaba su trámite en el Senado y en el pleno del Congreso.

Los senadores por Navarra presentaron las enmiendas aprobadas por el Consejo Foral y la Diputación. En la Comisión se estimaron las enmiendas del PNV sobre la Disposición Adicional Primera, que fue debatida en el Pleno el 5 de octubre de 1978 junto con los votos particulares y las enmiendas *in voce*.

Tras la reunión de la Comisión Mixta Congreso-Senado el día 31 de octubre de 1978, el mismo día se votó el Dictamen por el Pleno del Congreso. Lo hicieron afirmativamente todos los diputados de UCD por Navarra, a excepción del señor AIZPÚN que se abstuvo.

Contra la Constitución se publicó el día 3 de diciembre de 1978 el «Acta de afirmación Foral Navarra», que firmaron un heterogéneo grupo de personas de muy distintas ideologías, como nacionalistas vascos de izquierda y peneuvistas, foralistas conservadores, tradicionalistas, falangistas y un diputado de la UCD⁵¹:

«Los abajo firmantes a la vista de la Constitución pendiente de aprobación en el próximo referéndum quieren hacer públicas las siguientes manifestaciones:

1º.- Que el texto de la Constitución no lo consideran aceptable desde el punto de vista foral.

2º.- Que no les mueve a hacer esta declaración pública interés partidista alguno, sino que únicamente consideran un deber de lealtad a Navarra el dar, en este momento histórico, testimonio público de esta reafirmación exclusivamente foral, que aglutina a los firmantes, al margen, por supuesto, de cualquiera otras posiciones ideológicas, o de otro matiz, que respetamos en todo caso».

⁵⁰ Fue defendida por UCD por el señor Herrero y Rodríguez de Miñón, planteando que «la ley de 1839 se derogue exclusivamente respecto de tres provincias y no respecto de una cuarta, Navarra, porque en este caso la ley de 1839 fue la base de una solución pacífica para Navarra en el contexto de la España total».

⁵¹ La firmaron los señores Jesús Ezponda, Ignacio Ruiz de Galarreta, Jesús Aizpún, Pedro M^a Larumbe, Francisco Beruete, Francisco Zabaleta, José León Taberna, Blas Morte, Emilio García Ganuza, Jesús María Labairu, Ramón Peñagaricano, Miguel Burgos, Ángel Calvo, Carlos Clavería, Jesús Bueno Asín, María Nieves Errazquin, Ricardo Magallón, Florencio Goñi y Carlos Garaicoechea.

El 6 de diciembre de 1978 se celebró el referéndum constitucional. A pesar de la alta abstención, en Navarra fue mayoritario el apoyo a la Constitución Española. Según los datos del Gobierno de Navarra sobre un censo de 361.243 electores, se emitieron 240.695 votos (66,63%), válidos 223.011 (61,73%), blancos 15.415 (4,27%), nulos 2.269 (0,63%), favorables 182.207 (50,44%), contrarios 40.804 (11,29%), abstenciones 120.548 (33,37%).

Todos los contrarios al Nuevo régimen, cualquiera que fuese su ideología, realizaron una lectura del resultado favorable a su opción, computando como votos contrarios a aquélla todos los que no habían sido expresamente favorables. Una vez más hubo una extraña coincidencia entre extremos ideológicos.

La Constitución fue sancionada por el Rey el 29 de diciembre, publicándose en el Boletín Oficial del Estado número 311, de 29 de diciembre de 1978.

Concluida la misión de las Cortes constituyentes se convocaron elecciones generales para el día 1 de marzo de 1979. En Navarra aparecieron como fuerzas políticas nuevas en este proceso Unión del Pueblo Navarro-UPN⁵² y Herri-Batasuna-HB⁵³. Resultaron elegidos diputados por la UCD los señores MOSCOSO, PEGENAUTE y LASUNCIÓN; por el PSOE el señor URRALBURU, y por UPN el señor AIZPÚN; senadores los señores DEL BURGO, MONGE y SARASA por la UCD, y ARBELOA por el PSOE⁵⁴.

IV. EL REAL DECRETO 121/1979, DE 26 DE ENERO, Y EL PARLAMENTO FORAL

Superado el proceso constituyente se recuperó la cuestión de la democratización de las instituciones forales. La situación había cambiado de un modo radical. La aprobación del texto constitucional, con sus principios, modelo de Estado, disposiciones que afectaban a Navarra y el resultado del referéndum confirmaban la voluntad mayoritaria de cambio institucional, estatal y provincial, del pueblo navarro, que se había adelantado en las elecciones generales de 15 de junio de 1977.

La Diputación Foral quedaba como una institución ideológicamente obsoleta, ajena al nuevo orden político, producto de un régimen autoritario superado. Los cuatro diputados eran la imagen de la desolación de un sistema

⁵² Partido regionalista formado por el señor Aizpún tras abandonar UCD.

⁵³ Coalición electoral nacionalista vasca de izquierda, integrado en KAS, brazo político de ETA.

⁵⁴ GORTARI UNANUA, J., *La transición*, I, *op. cit.*, pp. 701-702, recoge los resultados en número de votos: UCD: 83.302; PSOE: 55.399; UPN: 28.248; HB: 22.425; NV: 21.305; PC: 19.522; UNAI: 10.970; OCE-EPK: 5.619; MC-OIC: 2.962; LCR-LKI: 1.040; LC: 660; IR: 514; PP: 205.

desaparecido y borrado por la realidad política e institucional. No les quedó más remedio que recuperar el diálogo para evitar ser sustituidos por una Comisión Gestora formada por los partidos democráticos.

1. El camino a la definitiva democratización

Esta nueva fase se inició, según relata GORTARI, con una conversación del Gobernador Civil señor AMEJIDE, con el señor MARCO con el señuelo de convertir el Consejo Foral en unas nuevas Cortes de Navarra, que abría el camino para su transformación por su elección y funciones. Movi6 al Vicepresidente a dictar una providencia el 28 de octubre de 1978 solicitando de los asesores un informe sobre «la posibilidad de restablecimiento de las antiguas Cortes de Navarra [...] indicando las competencias que dichas Cortes podrían tener, estudiando al mismo tiempo la relación que ello guarda con la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841».

Como había ocurrido con la propuesta de «reintegración foral plena» fueron los asesores quienes, en el informe el 4 de noviembre de 1978, a pesar de su ultraforalismo, pusieron las cosas en su sitio. La restauración de las Cortes, aunque fuera por aproximación, afectaba de lleno a la «inmodificable» y «esencial» Ley de 1841, de modo que era preciso elegir entre ambas: o más poder para Navarra en un régimen constitucional parlamentario o mantener el *statu quo* decimonónico de la «provincia foral».

En los primeros días de octubre de 1978 el Ministro tomó la iniciativa remitiendo un borrador para la democratización de las instituciones forales⁵⁵. Quería acelerar el proceso a fin de resolverlo definitivamente para las elecciones locales de 3 de abril de 1979.

Este hecho puede considerarse el fin de los intentos de la mayoría de la Diputación y sus asesores para actuar al margen de los partidos políticos, y del pulso mantenido con ellos y el Ministro. A partir de este momento se abrió realmente la negociación sobre las propuestas ministeriales, que eran más coincidentes con las del Consejo Parlamentario que con las de la Diputación. Este cambio produjo una efervescencia política sobre la iniciativa ministerial, que tuvo amplio reflejo en los medios de comunicación.

El Consejo Parlamentario se reunió el 4 de noviembre de 1978 para estudiar el proyecto remitido por el Ministro MARTÍN VILLA, pronunciándose conforme a lo que había venido siendo su criterio sobre la democratización, según el modelo parlamentario:

⁵⁵ Se publicó en *Diario de Navarra* el 25 de octubre de 1978, filtrado desde la UCD de Navarra.

«1. La potestad normativa y de control de la Diputación Foral, debe residir en la asamblea democrática, elegida por sufragio universal, directo, igual, secreto y proporcional a través de las Merindades, asegurando adecuadamente la representación de las mismas. Asimismo, dicha Asamblea ha de ser el órgano foral competente a que se refiere la disposición transitoria cuarta de la Constitución.

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

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

El vicepresidente de la Diputación Foral señor MARCO se reunió con el Ministro en Madrid el 22 de noviembre de 1978 para estudiar su última propuesta, que había sido informada negativamente por sus asesores y había producido una posición de los parlamentarios, siempre muy contraria a la actitud e iniciativas de la Corporación. Recoge GORTARI cual era la inquietud personal de aquél, deseoso de desatascar el proceso sin afectar a la Ley de 1841 y sin que la Diputación perdiese la preeminencia que aquella le otorgaba. Sus dudas lo iban separando del resto del grupo y un cambio de postura llevaba a resolver la situación a favor de la minoría. Una propuesta del asesor señor IRIBARREN y del secretario señor GORTARI le abrieron el camino para una nueva fórmula, que se recogió en la reunión, encargándose al último y al señor MARTÍN RETORTILLO la redacción de un texto⁵⁶. El día siguiente 23 de noviembre se reunió el señor MARCO con el Presidente SUÁREZ.

Cumpliendo la encomienda los señores GORTARI y MARTÍN RETORTILLO elaboraron el nuevo Proyecto de Real Decreto sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales, que el Ministro remitió al Vicepresidente de la Diputación el 28 de noviembre⁵⁷. Lo trasladó a la Diputación con unas pequeñas puntualizaciones, como llamar «Parlamento Foral» a la «Asamblea Foral» y sustituir «acuerdo» por «pacto». No se pidió informe a los asesores y se remitió al Consejo Foral, que lo estudió en sesión de 30 de noviembre de 1978, dando su conformidad a la Diputación para continuar la negociación, que culminó en un acuerdo que supuso su fin como institución foral, como les había ocurrido a las Cortes Española con la aprobación de la Ley fundamental para la Reforma Política⁵⁸.

⁵⁶ *Ibidem*, I, pp. 606-615; II, pp. 766.

⁵⁷ *Ibidem*, I, pp. 621-622; II, pp. 767-771.

⁵⁸ *Ibidem*, I, pp. 631-649; II, op. cit., pp. 771-828.

También se pronunciaron los partidos políticos extraparlamentarios (EE, EIA, EKIA, ESEI, HB, PCE, PTE) que habían sido interlocutores de los parlamentarios reunidos el 1 de diciembre de 1978. Valoraron positivamente el avance que suponía la composición de la Asamblea Foral, aunque era insatisfactoria la composición y elección de la Diputación. Propusieron algunas modificaciones en los artículos 4.3º, 5 y 8.3. Terminaron afirmando que no se habían recogido «los principios fundamentales de la democracia parlamentaria, por los que se establecería, sin ninguna reserva, que el órgano soberano y preeminente es el legislativo, en nuestro caso la Asamblea Foral de Navarra»⁵⁹.

Para su aprobación la Diputación celebró dos sesiones extraordinarias los días 2 y 3 de diciembre de 1978, sobre el texto inicial y modificaciones sugeridas por el Vicepresidente y sobre el texto modificado. En el desarrollo de la sesión se produjo la ruptura del grupo de los cuatro y la coincidencia del Vicepresidente con los diputados de la minoría, salvo en la votación del artículo 5, aprobándose un texto distinto al que los consejeros forales había dado su conformidad. No hubo forma de convencer al señor MARCO de la necesidad de que modificara su voto para resolver la situación, aunque posteriormente lo hizo en una sesión extraordinaria celebrada el día 3 de diciembre, con acuerdo unánime sobre el texto del Real Decreto. Se remitió al Ministro y tras su conformidad, la Diputación lo aprobó en sesión de 19 de enero de 1979⁶⁰. El 25 de enero de 1979 se firmó en Madrid el acta con el acuerdo sobre el Proyecto de Real Decreto⁶¹. El 20 de febrero S. M. el Rey recibió a la Diputación.

El RD 121/1979 de 26 de enero, negociado por la última Diputación Foral franquista con el Estado, sirvió para configurar democráticamente la Diputación y constituir el Parlamento Foral⁶². Con esa disposición se inició un proceso constituyente del nuevo régimen foral, que, superando el modelo de origen liberal plasmado en la Ley de 1841, tenía un nuevo fundamento en el reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales por la Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978.

El carácter de norma «pactada» entre la Diputación y el Gobierno y el principio del pacto futuro, quedó patente en el preámbulo. Se hace constar que

⁵⁹ *Ibidem*, I, pp. 630-631.

⁶⁰ *Ibidem*, I, pp. 658-667; II, pp. 849-866.

⁶¹ *Ibidem*, I, pp. 669-680; II, pp. 867-871.

⁶² MONREAL ZIA, Gregorio, El origen y la construcción del derecho histórico del Convenio y de los Concierdos Económicos (1841-1991), *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 18 (2002), p. 364: «Navarra accedió a la autonomía a través de la vía que le abrió MARTÍN VILLA al restituir el Parlamento Foral. MARTÍN VILLA y Jaime Ignacio DEL BURGO meditaron mucho sobre la vía foral, que consistió básicamente en eludir la intervención de los Ayuntamientos y sobre todo evitar el referéndum popular».

hubo «contactos» para llegar al «acuerdo» de «amejorar» el sistema institucional navarro, respetando su tradición histórica adecuándola a las «actuales exigencias de democratización de sus instituciones forales, cuyas peculiaridades se han desenvuelto siempre en un profundo y solidario respeto a la indisoluble unidad de la Nación española». El «acuerdo» se formalizó en el Real Decreto creando el Parlamento Foral de Navarra elegido por sufragio universal a través de las Merindades, asumiendo las competencias y funciones del Consejo Foral, que, entre otras, propondrá «la reordenación de las competencias de las instituciones forales navarras a la Diputación que resulte elegida, con el fin de que pueda formularse en su caso, el correspondiente acuerdo con el Gobierno». El pacto se reiteró en la Disposición Final Primera disponiendo que «la modificación de este Real Decreto se ajustará al mismo procedimiento seguido para su aprobación» (3).

Para establecer la continuidad con la Ley de 1841, se invocó en su regulación de la elección de la Diputación por Merindades históricas, su composición, el Acta acordada de 13 de octubre de 1976 sobre el número de diputados de las de más población y la renuncia por el Estado a la Presidencia. La Diputación que mantendría las competencias que aquella le atribuía, necesitaría la aprobación del Parlamento para las materias que señalaba y estaría sometida a su control y fiscalización.

Calificó el Real Decreto de «amejoramiento o actualización del régimen foral», que se completaría con la propuesta del Parlamento Foral y otras que pudiera asumir la Diputación. El articulado reguló el alcance de aquellas en los siguientes aspectos:

A) Parlamento Foral:

- a) Constitución (art. 1): Se fundamentó en el artículo 1 del Real Decreto-Ley 2/1978, de 4 de enero, y en las disposiciones transitoria primera y final segunda del Real Decreto-Ley 1/1978⁶³, de la misma fecha, como el órgano foral competente a los efectos establecidos en las mismas sobre la posible incorporación de Navarra al régimen preautonómico vasco⁶⁴.

⁶³ Su disposición final segunda autorizó al Gobierno a modificar «la composición y atribuciones del Consejo Foral de Navarra, de acuerdo con su Diputación Foral».

⁶⁴ Por su rango normativo, estos Reales Decretos-Leyes sirvieron de base jurídica para negociar y promulgar el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero. Particularmente el 2/1978, de 4 de enero, cuyo artículo 1 posibilitaba al Gobierno acordar con la Diputación Foral determinar el «órgano foral competente», a que se refería el artículo 1, la DT 1ª y la DF 2ª del 1/1978, con la ratificación de su acuerdo en referéndum. Ambos establecieron la garantía institucional de la decisión de Navarra sobre la posible incorporación al Consejo General Vasco, creando el órgano y el régimen de la decisión, que pasaron a la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución.

- b) Elección (art. 2.1): sufragio universal, directo y secreto el mismo día de las elecciones para concejales⁶⁵.
- c) Composición (art. 2.2 y 3): 70 miembros elegidos por las Merindades históricas con representación proporcional, constituidas en un Distrito electoral⁶⁶, salvo la de Pamplona que se dividió en dos: el término municipal y el resto. En cada uno de ellos habría un mínimo de cinco miembros, repartiéndose los cuarenta restantes entre todos ellos en proporción a la población, sin que pueda corresponderle más de un tercio de esa cantidad.
- d) Mandato (art. 2.4): tendría la misma duración que la de los Diputados provinciales conforme a la Ley de Elecciones Locales.
- e) Régimen electoral (art. 2.5): Convocadas por el Gobierno en las condiciones y régimen de las locales sobre electores, elegibles y causas de inelegibilidad.
- f) Funciones (art. 3):
- Incorporación o separación de Navarra de otras instituciones territoriales⁶⁷.
 - Competencias del Consejo Foral.
 - Aprobación para su entrada en vigor de las decisiones de la Diputación sobre cuestiones que afecten a la integridad, garantía y desarrollo del régimen foral; presupuestos y rendición anual de cuentas; emisión de deuda y empréstitos, constitución de garantías o avales; normas fiscales; planes de fomento de interés general; pactos y convenios con el Estado y sus organismos autónomos; normas sobre sus competencias que no sean estrictamente reglamentarias.
- g) Funcionamiento (art. 4): en pleno y comisiones, de las que una sería la Cámara de Asuntos municipales; los Diputados Forales serían miembros con voz y voto; elegiría un Presidente en la sesión constitutiva por mayoría absoluta; junto con la Diputación elaborarían su reglamento provisional de organización y funcionamiento. Sería órgano la Cámara de Comptos para la censura de las cuentas de la Diputación previa a su aprobación.

⁶⁵ Conforme a la Disposición Final Primera en lo no previsto sobre elecciones a Diputados y miembros del Parlamento Foral se aplicarían las normas de las elecciones locales.

⁶⁶ Las Juntas Electorales de Zona tendría jurisdicción en cada Merindad para el escrutinio de las elecciones al Parlamento Foral y proclamación de los electos diputados y parlamentarios (DF 1^a.2).

⁶⁷ Como preveían los Reales Decretos Leyes 1 y 2/1978, de 4 de enero, se trataba del Consejo General del País Vasco.

h) Distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales (art. 5): la aprobaría a propuesta de la Diputación para su negociación con el Gobierno por la Diputación para pactar el acuerdo.

B) Ayuntamientos y Concejos (art. 6):

Serían elegidos conforme a la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales. Los Presidentes de los Concejos tendrían las facultades propias y las que la legislación común atribuya al Alcalde pedáneo.

C) Diputación Foral:

a) Representación y competencias (art. 7): «representa a Navarra y ejerce todas las funciones que le corresponden según su Régimen Foral» y las que corresponda a las Diputaciones provinciales.

b) Composición (art. 8.1 y 2): siete miembros nombrados por las Merindades históricas, uno por cada una de las de menor población y dos por las de mayor, en el momento Pamplona y Tudela. Serían los primeros de las listas que hubieran obtenido mayor número de votos en las elecciones al Parlamento.

c) Mandato (art. 8.3): el general de las Diputaciones provinciales.

d) Presidente (art. 8.4): elegido por los diputados entre ellos por mayoría absoluta en la primera convocatoria y simple en la segunda.

El Real Decreto fue negociado por la Diputación y el Gobierno como lo habían dispuestos los Reales Decretos Leyes 1 y 2/1978, de 4 de enero, convirtiéndose en el primer «pacto» del proceso histórico para la constitucionalización del régimen foral en el marco de la Constitución de 1978. Así se hizo constar de modo claro y reiterado en el propio texto, sin ninguna duda de que todos sus efectos serían objeto de un proceso de acuerdo continuo hasta alcanzar el reconocimiento de la foralidad en su adecuación al espacio constitucional. El pacto reconocido se convirtió en una realidad institucionalizada, que se consagró en el Amejoramiento.

Por medio del Real Decreto 121/1979 se adecuó el procedimiento de elección de los diputados previsto en la ley de 1841 a un sistema democrático, así como otros aspectos para la configuración de las instituciones y sus competencias en el proceso que había de desarrollarse conforme a lo previsto por la Disposición Adicional Primera de la Constitución. También completó lo dispuesto por la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, atribuyendo al nuevo Parlamento Foral, como «órgano foral competente», las «funciones referentes a la incorporación o, en su caso, separación de Navarra de otras instituciones territoriales».

El Real Decreto de 16 de marzo de 1979, sobre la constitución de las Corporaciones Locales, dispuso en su artículo 10 que la constitución de la Diputación Foral de Navarra tendría lugar a las diecisiete horas del décimo día a partir de la proclamación de los diputados, y la del Parlamento Foral a la misma hora del día decimotercero a partir de la proclamación de sus miembros, actuando en ambas de Secretario el que lo fuera de aquélla.

2. El panorama político-ideológico de Navarra

Las elecciones de 3 de abril de 1979 renovaron los Municipios, eligieron los diputados forales de las Merindades históricas y los setenta miembros de Parlamento Foral. UCD obtuvo 20 parlamentarios, el PSOE 15 parlamentarios, la UPN 13 parlamentarios, *Herri Batasuna* 9 parlamentarios, las Agrupaciones Electorales de Merindad 7 parlamentarios, los Nacionalistas Vascos-NV 3 parlamentarios; correspondió un parlamentario al Partido Carlista-EKA, otro a la Unión Navarra de Izquierdas-UNAI, y un tercero a la Agrupación Electoral Independientes Forales Navarros-IFN⁶⁸.

En cuanto al número de diputados, la UCD obtuvo cuatro miembros de la Corporación: los señores DEL BURGO, elegido por Pamplona capital, LASUNCIÓN por Tudela, ARZA por Estella, SÁNCHEZ DE MUNIÁIN por Olite; *Herri Batasuna* el señor GARCÍA DE DIOS por la Merindad de Pamplona; la Agrupación Electoral *Orhy Mendi*, el señor BUENO por Sangüesa; el PSOE el señor MALÓN por Tudela. La nueva Diputación se constituyó el 19 de abril de 1979. A propuesta de la UCD fue elegido Presidente el señor DEL BURGO⁶⁹, que permaneció al cargo hasta su destitución por acuerdo de 28 de abril de 1980 como consecuencia del «asunto Fasa»⁷⁰.

⁶⁸ El censo electoral era de 365.080 electores. La abstención fue de 106.761 (29,24 %). Los votos emitidos fueron 258.319 (70,76 %). Los votos nulos 3.399 (0,93 %), los votos válidos 253.877 (69,54 %) y los votos en blanco 1043 (0,29 %). Los votos válidos se distribuyeron entre los siguientes grupos: UCD 68.040 (26,80 %), PSOE 48.289 (19,02 %), UPN 40.764 (16,06 %), HB 28.244 (11,12 %), Agrupaciones Electorales de Merindad 17.282 (6,81 %), Nacionalistas Vascos-NV 12.845 (5,06 %), Partido Carlista-EKA 12.165 (4,76 %), UNAI 7.419 (2,92 %), IFN 3.729 (1,47 %). BERMEJO GARDE, Moisés y DÍEZ LAGO, Pablo, *Crónica del Parlamento de Navarra: 1979-1989*, Pamplona: Parlamento de Navarra, 1990, pp. 19-22. PULIDO QUECEDO, Manuel, El Parlamento Foral, *Revista Jurídica de Navarra*, 10 (1990), pp. 66-67.

⁶⁹ Con los cuatro votos de la UCD, el señor Bueno Asín obtuvo el suyo y el del señor García de Dios, votando en blanco el señor Malón. La designación del candidato no fue pacífica dentro de la UCD, planteándose el debate entre los señores Del Burgo y Lasunción, resultando elegido el primero por diez votos contra siete. *Ibidem*, I, pp. 725-727.

⁷⁰ ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en Navarra, 1978-1982*, I, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011, pp. 49-295.

El Parlamento Foral se constituyó en sesión de 23 de abril de 1979⁷¹. Se formaron los Grupos Parlamentarios de Unión del Centro Democrático-UCD, Partido Socialista Obrero Español-PSOE, Unión del Pueblo Navarro-UPN, *Herrri Batasuna*, *Amaiur* (incorporó los parlamentarios de las Agrupaciones electorales de Merindades y *Orhi-Mendi*), Nacionalistas Vascos (formado por los elegidos del PNV, Euskadiko Ezkerra y dos de las Agrupaciones *Orhi-Mendi* de Sangüesa y Olite), y Grupo Mixto formado por los parlamentarios del Partido Carlista-EKA, UNAI y Agrupación de Independientes Forales-IFN. Fue elegido Presidente el parlamentario socialista señor ARBELOA⁷².

El Parlamento Foral resultante de las elecciones convocadas conforme al RD 121/1979 fue un claro exponente del pluralismo político de la sociedad navarra y de un subsistema de partidos fragmentado, polarizado y centrífugo⁷³.

Entre los diversos partidos, coaliciones y agrupaciones que formaron los grupos parlamentarios existían una gran diversidad de orígenes, ideologías y proyectos políticos para Navarra, aunque «la distribución de fuerzas en las nuevas instituciones forales dibujó un panorama mayoritariamente navarrista, opuesto a la integración de Navarra en Euskadi»⁷⁴. Como podremos valorar este fue el primer aspecto en la configuración de bloques políticos, por encima de la adhesión de los partidos a la Constitución de 1978.

V. CONCLUSIONES

1^a. La última Diputación Foral de Navarra no fue capaz de considerar los signos de cambio que se produjeron tras la muerte de Franco e iniciarse la Tran-

⁷¹ La fecha establecida era el día 22 de abril, tres días después de que lo hiciera la Diputación, pero hubo que resolver un problema que era la falta de un régimen para poder hacerlo, lo que obligó a demorarla hasta el día siguiente. El 22 de abril la Diputación aprobó las «Normas provisionales para la constitución y funcionamiento del Parlamento Foral de Navarra» (*BON*, núm. 560, de 23 de abril de 1979), que se utilizaron para hacerla. GORTARI UNANUA, J., *La transición*, I, *op. cit.*, pp. 731-741; II, pp. 876-891.

⁷² En la primera votación se produjo el siguiente resultado: señor Arbeloa (PSOE) 20 votos, señor Urbiola (HB) 20 votos, señor Sagredo (UCD) 20 votos, en blanco 2 votos. En la segunda votación el señor Arbeloa obtuvo 37 votos, el señor Urbiola 20 votos, el señor Sagredo 12 votos y un voto en blanco. Fueron elegidos Vicepresidentes primero y segundo los señores Urbiola y Gurrea (UCD) y secretarios primero, segundo, tercero y cuarto los señores Unciti (PNV), Elía (UCD), Casajús (Agrupaciones-Mixto) y Bados (UPN).

⁷³ LLERA, Francisco José, Continuidad y cambios en el sistema de partidos navarro: 1977-1987, *Revista Internacional de Sociología*, 4 (1989), pp. 503-560.

⁷⁴ BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro y SÁNCHEZ-PRIETO, Juan María, La controversia Navarra-Euskadi. En Ramírez Sádaba, J. L. (dir.), *Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, p. 255.

sición, siendo superada por la voluntad del pueblo navarro que apoyó el proceso de reforma política y de creación de un régimen constitucional, que obligó a adoptar el régimen foral el nuevo orden constitucional.

2ª. El Parlamento Foral y la nueva Diputación protagonizaron el proceso institucional de adaptación del régimen foral al nuevo régimen constitucional, que se formalizó en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto.

3ª. Se produjo un paralelismo histórico de adecuación al nuevo escenario constitucional. Las leyes de 1839 y 1841 adaptaron las instituciones del Reino de Navarra a la Constitución de 1837 y al régimen liberal, conservando los fueros dentro de la «unidad constitucional», dando lugar al «régimen foral liberal». La Constitución de 1978 con su innovador concepto del Estado social y democrático (art. 1), reconocimiento del derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2) y de los derechos históricos de los territorios forales (DA 1ª), precisó una adecuación de las estructuras e instituciones del régimen foral liberal al nuevo orden.

4ª. Se aplicó en Navarra la regla general que para la Transición española elaboró el Presidente de las Cortes Españolas señor FERNÁNDEZ-MIRANDA: «de la ley a la ley a través de la ley». En este caso, de las leyes confirmatorias de los fueros de 1839 y Paccionada de 1841 a la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

VI. BIBLIOGRAFÍA⁷⁵

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

ARBELOA MURU, Víctor Manuel, Lo que Navarra debe a la transición. En Ramírez Sádaba, José Luis (dir.), *Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, pp. 411-487.

BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro y SÁNCHEZ-PRIETO, Juan María, La controversia Navarra-Euskadi. En Ramírez Sádaba, José Luis (dir.), *Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, pp. 167-265.

BERMEJO GARDE, Moisés y DÍEZ LAGO, Pablo, *Crónica del Parlamento de Navarra: 1979-1989*, Pamplona: Parlamento de Navarra, 1990.

⁷⁵ Para facilitar el acceso a las obras más importantes sobre el periodo se incorporan obras de referencia, aunque no haya sido preciso invocarlas para las aportaciones del texto, basado en los hecho comprobados y obrantes en las obras que los recogen y en los expedientes ahora obrantes en el ARGN.

- CAPISTEGUI GORASURRETA, Francisco Javier y GARDE ETAYO, M^a Luisa, Las ideas fuerza de la transición. Navarra ¿Reforma o ruptura? En Ramírez Sádaba, José Luis (dir.), *Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, pp. 77-165.
- ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, La transición política en Navarra (1975-1979): La democratización de las instituciones forales y Navarra en la Constitución de 1978, *Revista Jurídica de Navarra*, 43 (2007), pp. 53-92.
- ERREA IRIBAS, Rosa Marina, *Javier María Pascual y El Pensamiento Navarro «Con él llegó el escándalo» (1966-1970)*, Pamplona: Eunate, 2007.
- GÓMEZ ANTÓN, Francisco, *El Consejo Foral Administrativo de Navarra*, Madrid: Rialp, 1962.
- GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en Navarra 1976-1979*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1995.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de Estío*, Madrid: Temas de Hoy, 1993.
- LLERA, Francisco Javier, Continuidad y cambios en el sistema de partidos navarro: 1977-1987, *Revista Internacional de Sociología*, 4 (1989), pp. 503-560.
- PARTIDO NACIONALISTA VASCO, *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución. Historia y alcance de unas negociaciones*, Zarautz: Itxaropena, 1978.
- PASCUAL BONIS, Ángel, La democratización de las instituciones forales. En Ramírez Sádaba, José Luis (dir.), *Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, pp. 331-410.
- PULIDO QUECEDO, Manuel, El Parlamento Foral. En *Revista Jurídica de Navarra*, 10 (1990), pp. 63-67.
- RAMÍREZ SÁDABA, José Luis (dir.), *Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos Jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989.
- RIVERA, Antonio, La transición en el País Vasco: un caso particular. En Ugarte, Javier (ed.), *La transición en el País Vasco y España. Historia y Memoria*, Bilbao: Universidad del País Vasco, 1998.

- SÁNCHEZ ARANDA, José Javier, El debate constitucional en la prensa navarra de la transición. En *Mito y realidad en la historia de Navarra*, I, Pamplona: Sociedad de Estudios Históricos de Navarra, 1998, pp. 113-211.
- SÁNCHEZ PRIETO, Juan María, El ser de Navarra entre la historia y la política. en *Tercer Congreso General de Historia de Navarra* (20 al 23 de septiembre de 1994), Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998.
- UGARTE TELLERÍA, Javier (ed.), *La Transición en el País Vasco y España: historia y memoria*, Bilbao: Universidad del País Vasco, 1998.
- UNZUETA, Mitxel, Recuerdos de la Transición, *Icade. Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 58 (2005), pp. 95-126.