

LOS POSICIONAMIENTOS DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA Y DE LA DERECHA NAVARRISTA ENTRE 1976 Y 1978 EN RELACIÓN AL DEBATE PRE-AUTONÓMICO

Nafarroako Foru Aldundiaren eta eskuin nabarristen posizionamenduak, 1976. eta 1978. urteen artean, aurreautonomiari buruzko eztabaida dela eta

The positions taken by the Regional Government of Navarre and the Navarre right between 1976 and 1978 on the issue of autonomy

Fernando MIKELARENA PEÑA
Universidad de Zaragoza

Fecha de recepción / Jasotze-data: 18-11-2014

Fecha de aceptación / Onartze-data: 18-03-2015

En este artículo se repasan los posicionamientos de la Diputación Foral de Navarra y de la derecha navarrista anteriores entre 1976 y 1978 en relación al debate preautonómico. Se analizarán tanto los acuerdos de la Diputación Foral como los informes y dictámenes de los asesores y expertos foralistas del entorno de aquella. También se verán las posturas sostenidas por Jaime Ignacio del Burgo, el diseñador del proceso que unos años después conduciría la Amejoramiento del Fuero. No obstante, previamente, se recorrerán las conclusiones a las que llegó el espectro político conservador y tradicionalista navarro durante la Segunda República en relación con el tema estatutario, así como el reforzamiento del cuarentayunismo a lo largo del franquismo.

Palabras clave: Navarra. Debate Preautonómico. Transición. Derecha Navarrista. Navarrismo. Constitución de 1978. Amejoramiento del Fuero.



Artikulu honetara, Nafarroako Foru Aldundiak eta eskuin nabarristek 1976. eta 1978. urteen artean aurreautonomiaren gaineko eztabaida dela eta izan zituzten posizionamenduak ekarri ditugu. Foru Aldundiaren erabakiak eta haren inguruko aholkulari eta aditu foralisten txostenak eta irizpenak aztertuko ditugu. Jaime Ignacio del Burgo urte batzuk geroago Foru Erregimenaren Hobetzea ekarri zuen prozesuaren diseinatzailearen jarrera ere aztertuko dugu. Hala ere, aurretik, Nafarroako talde politiko kontserbadoreak eta tradizionalistak Bigarren Errepublikan estatutuaren gaiari dagokionez ateratako ondorioak eta frankismoaren garaian *cuarentayunismoaren* (1841eko Legea goratzen zuen ideologia) indartzea aztertuko ditugu.

Giltza hitzak: Nafarroa. Aurreautonomiari buruzko eztabaida. Trantsizioa. Eskuin nabarrista. Nabarrismoa. 1978ko Konstituzioa. Foru Erregimena Hobetzea.



In this article the positions taken by the Regional Government of Navarre and by the earlier Navarre right between 1976 and 1978 on the issue of autonomy will be examined. Both the agreements made by the Regional Government and the reports and opinions of Regional Government consultants and experts will be analysed. The position taken by Jaime Ignacio del Burgo, the architect of the process which a few years later would lead to the Betterment of the Fuero (*Amejoramiento del Fuero*), or historical rights to self-government, will also be discussed. However, the article will first examine the conclusions reached by

Navarre's conservative and traditionalist political spectrum during the Second Republic in relation to the question of the Statute as well as the growth of *cuarentayunismo* during the Franco regime.

Key-words: Navarre. Pre-Autonomy Debate. Transition. Navarre Right. Navarrism. Constitution of 1978. Betterment of the Fuero.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL LEGADO DE LAS FUERZAS POLÍTICAS CONSERVADORAS Y TRADICIONALISTAS NAVARRAS EN RELACIÓN CON EL TEMA ESTATUTARIO Y DEL AUTOGOBIERNO DE NAVARRA EN LA SEGUNDA REPÚBLICA. 1. El discurso de diferencialidad de Navarra respecto a las Provincias Vascongadas. 2. La defensa de un marco diferencial singular para Navarra situado más allá de la Constitución republicana. III. EL CUARENTAYUNISMO DURANTE EL FRANQUISMO. IV. LOS POSICIONAMIENTOS DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA Y DE LA DERECHA NAVARRISTA ENTRE 1976 Y 1978 EN RELACIÓN AL DEBATE PREAUTONÓMICO. 1. El acuerdo de la Diputación de 20 de febrero de 1976. 2. La reacción de la mayoría de la Diputación a la moción sobre democratización de las instituciones forales de 21 de julio de 1976. 3. El dictamen de los expertos sobre el acuerdo de la Diputación de 20 de febrero de 1976. 4. El acuerdo de la sesión extraordinaria de la Diputación de 20 de agosto de 1977. 5. El debate sobre el acuerdo de la Diputación de 20 de agosto de 1977 del Consejo de Estudios de Derecho Navarro. 5.1. El Informe de la Ponencia redactado por Rafael Aizpún Tuero, Ignacio Ruiz de Galarreta y José Ángel Zubiaur. 5.2. El escrito suscrito por el Pleno del Consejo de Estudios de Derecho Navarro. 5.3. El voto particular de Zubiaur, Ruiz de Galarreta y San Martín. 5.4. El voto particular de Rafael Aizpún Tuero. 5.5. El voto particular de Jaime Ignacio del Burgo Tajadura. 5.6. El informe conjunto de los abogados asesores y vocales del Tribunal Administrativo. 5.7. El Estudio-informe sobre la reintegración foral plena del titular de la asesoría jurídica central, Sr. Aldea, de 24 de octubre de 1977. 6. Los debates sobre el tema en el Consejo Foral Administrativo. 7. El último cartucho del foralismo tradicionalista. V. EL CUARENTAYUNISMO DEL BURGUIANO. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En este artículo se repasan los posicionamientos de la Diputación Foral de Navarra y de la derecha navarrista anteriores entre 1976 y 1978 en relación al debate preautonómico. Se analizarán tanto los acuerdos de la Diputación Foral como los informes y dictámenes de los asesores y expertos foralistas del entorno de aquella. También se verán las posturas sostenidas por Jaime Ignacio del

Burgo, el diseñador del proceso que unos años después conduciría al Amejoramiento del Fuero. No obstante, previamente, se recorrerán las conclusiones a las que llegó el espectro político conservador y tradicionalista navarro durante la Segunda República en relación con el tema estatutario, así como el reforzamiento del cuarentayunismo a lo largo del franquismo.

II. EL LEGADO DE LAS FUERZAS POLÍTICAS CONSERVADORAS Y TRADICIONALISTAS NAVARRAS EN RELACIÓN CON EL TEMA ESTATUTARIO Y DEL AUTOGOBIERNO DE NAVARRA EN LA SEGUNDA REPÚBLICA

El debate estatutario prolongado entre la primavera de 1931 y la asamblea de Pamplona de junio de 1932, primero, y el intento, a partir de esa última fecha, de dar respuesta a cómo podía garantizarse un mejor autogobierno exclusivo para Navarra, blindando la foralidad frente al marco constitucional republicano, motivaron que las fuerzas políticas conservadoras y tradicionalistas trabajaran en una dinámica discursiva que se zanjó con la enunciación de una serie de principios de diferenciación foralista en los que se subrayaba la diferencialidad de Navarra respecto a las Provincias Vascongadas, se planteaba una senda alternativa para Navarra a la vía constitucionalmente estatutaria y se propugnaba una visión transhistórica de la foralidad de la cual se derivaba una supeditación a ella del constitucionalismo estatal y de cualquier propuesta de estatuto de autonomía, uniprovincial o con otras provincias. Esas conclusiones, como veremos más adelante, serían retomadas por parte de la derecha navarrista en el debate preautonómico de los años 1976 a 1979.

1. El discurso de diferencialidad de Navarra respecto a las Provincias Vascongadas¹

El discurso de diferencialidad de Navarra respecto a las Provincias Vascongadas fue sobre todo desarrollado en paralelo al proceso estatutario de 1931-1932 por los dos principales comentaristas de *Diario de Navarra*, el editorialista, y subdirector de dicho medio, Eladio Esparza, y el frecuentísimo colaborador del mismo, Hilario Yaben. Dicha labor supuso una gran esfuerzo de elaboración discursiva puesto que se trataba de refutar, o cuando menos relativizar,

¹ En este apartado resumimos los contenidos de MIKELARENA PEÑA, Fernando, Navarra entre el Estatuto Vasco y un Estatuto Singular para Navarra, *Iura Vasconiae. Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, 10, 2013, pp. 395-459.

zar, el discurso de comunión a todos los niveles entre Navarra y las Provincias Vascongadas aceptado por la mayor parte de la intelectualidad del país y de la misma población desde las décadas finales del siglo XIX, buscando con ello minar el apoyo a los varios proyectos de Estatuto Común que inicialmente contaban con la simpatía no sólo del nacionalismo sino también de la mayor parte de las derechas.

Desde el primer momento, en el periodo que va de la última semana de abril de 1931 a la celebración de la asamblea de Estella el 14 de junio del mismo año, Esparza y Yaben trasladarán abundantes argumentos contra los proyectos de estatuto vasconavarro promovidos por el movimiento de alcaldes y por las comisiones gestoras de las diputaciones subrayando la personalidad diferenciada de Navarra desde el punto de vista histórico e institucional y los peligros de desaparición de la misma por la subsunción en un ente autonómico superior, la inexistencia de nexos en el pasado entre Navarra y Vascongadas, el recelo ante la preponderancia de las provincias vascas marítimas, la dificultad de integración de cuatro territorios con trayectorias y características diversas, etc. Los mencionados autores apostarán por un estatuto uniprovincial navarro.

Por otra parte, más allá de la puesta en cuestión de los lazos históricos y culturales con las Provincias Vascongadas protagonizada por Esparza y por Yaben, tras el rechazo de la Asamblea de Pamplona de 19 de junio de 1932, diferentes autores remarcarán la necesidad de diferenciación del marco jurídico-político-institucional navarro. En un artículo publicado el 1 de octubre de 1932 en *Diario de Navarra* el abogado foralista Pedro Uranga, también muy ligado a esa cabecera, planteaba un estatuto vasconavarro sin parlamento regional, en el que «una simple Junta Central, lazo de unión, órgano de representación» asumiera labores de coordinación, respetándose las libertades forales para Navarra y las demás provincias, acomodados «a nuestra sencillez y a nuestras necesidades para incorporar lo que nos convenga y no más». Tres días más tarde, el 4 de octubre, los diputados Aizpún y Gortari defendían una cosa similar:

«la creación de un órgano general que uniese formalmente las provincias en región, pero que no olvidase la personalidad de las provincias, ni mermase su libertad, ni absorbiese sus competencias. Un órgano, con facultades verdaderamente delegadas. Con ello, además, queda el camino libre para llegar hasta donde la voluntad de las provincias quiera, en ese aspecto de la potestad atribuida a ese órgano de enlace».

Un hito significativo de la influencia de Esparza y de Yaben sobre las derechas navarras sería la nota publicada el 26 de octubre de 1932 por la Comunidad Tradicionalista en la que esta formación, que había apoyado el Estatuto de Estella y había dado libertad de voto en relación con el proyecto de estatuto vasco-navarro de la asamblea de junio del mismo año, se posicionaría sin am-

bage a favor de un estatuto específicamente navarro, considerando el rechazo registrado al estatuto común, y abriría la posibilidad «de establecer los enlaces posibles y convenientes con las provincias vascongadas, nuestras hermanas; enlaces que podrán ser estudiados y acoplados, una vez que estén formalizados los respectivos proyectos de estatutos».

Una charla de Pedro Uranga dentro de un ciclo en el que varios expertos hablaron de la problemática del autogobierno navarro en los primeros meses de 1935 y que se publicó en *Diario de Navarra* el 5 de marzo de aquel año insistía en esas líneas defendidas en el otoño de 1932. Los demás miembros de la derecha navarrista que participaron en el mencionado ciclo de conferencias de 1935 (y, sobre todo, Javier Arvizu Aguado y Pelayo Moreno) compartirán esa visión de la necesidad de la vía singular para Navarra, buscando fórmulas para su materialización de una cierta excepcionalidad.

2. La defensa de un marco diferencial singular para Navarra situado más allá de la Constitución republicana

Un aspecto que preocupará a la derecha navarrista será el de conseguir el reconocimiento de la singularidad foral navarra como algo extraconstitucional o preconstitucional. En esa cuestión latía en el fondo el rechazo al reconocimiento de la Constitución republicana y la búsqueda de una vía para el autogobierno navarro, fuera de la estatutaria, que no supusiera un sometimiento a aquélla, en consonancia con los llamamientos de Esparza y de Yaben y de la propia Comunidad Tradicionalista.

Ya desde la primavera de 1931 Eladio Esparza e Hilario Yaben insistieron en las incertidumbres de orden jurídico-político del proceso estatutario y el riesgo de exposición del marco de 1841, así como en la posible imposición del posible marco constitucional laicista y anticatólico a través de la vía estatutaria conformada con arreglo a aquél. Esas críticas se agudizarán tras la aceptación de la legalidad republicana por parte del PNV en diciembre de 1931 y el decreto subsiguiente que encaminaba nuevamente el proceso estatutario por medio de la confluencia de nacionalistas, republicanos y socialistas. Tanto Esparza como Yaben apoyarían la nota publicada entonces por la Comunidad Tradicionalista en la que se antepone a todo la religión y suscribirían la negativa de los tradicionalistas a colaborar en el proceso estatutario por la función nuclear en él de las Comisiones Gestoras y pedirían la supresión de éstas y su sustitución por Diputaciones forales libremente elegidas.

El 4 de octubre de 1932 los diputados a Cortes Aizpún Santafé y Gortari Errea plantearon, en una carta publicada en *Diario de Navarra*, el tema del blindaje constitucional de la foralidad navarra y del hipotético anclaje foral y en

la ley de 1841 de una vía estatutaria específicamente navarra por medio de una negociación con el Gobierno que puenteara al Parlamento español.

El 14 de octubre de 1932 Hilario Yaben, en un artículo publicado en *Diario de Navarra*, juzgó irreal el procedimiento planteado por Aizpún y Gortari porque la Constitución no lo preveía y porque el Gobierno no lo aceptaría, sobre todo porque el Estatuto aunque se presentara «con el carácter de un pacto suscrito por el Gobierno», no podría sustraerse «a la libre discusión y a la libérrima decisión de las Cortes».

A la altura de la primavera de 1935 y a la espera de la reclamada, por parte de la derecha, revisión constitucional a emprender por la CEDA desde el gobierno de Madrid, personalidades foralistas como Pedro Uranga, Javier Arvizu o Pelayo Moreno volvieron a remarcar la necesidad de un acuerdo previo con el Gobierno y las Cortes de Madrid para el reconocimiento expreso del régimen foral navarro en la Constitución a modificar en forma de cláusulas de excepcionalidad dentro del mismo texto constitucional y plantearon también la conveniencia de ampliar el autogobierno navarro. El nacionalista Jesús Etayo se advino a converger con las posiciones de esos autores en una muestra de realismo político que partía de la consideración de las miras centralistas del centro-derecha español que protagonizaría la revisión constitucional y el probable poco apoyo en Navarra en esos momentos a una nueva propuesta de estatuto conjunto vasconavarro.

Huelga decir que esas tesis no fueron llevadas a la realidad entonces, pero sí que fueron materializadas cuatro décadas más tarde, a través de la Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978 propulsada inicialmente no por los foralistas navarros, sino por el PNV, siendo su máximo beneficiario en el conjunto del periodo 1978-2014 el navarrismo foral de derechas, UCD en una primera y corta instancia, pero, sobre todo, UPN en el largo plazo.

Con todo, más impacto que esas consideraciones eminentemente jurídicas tuvieron las disquisiciones de metafísica foral de Eladio Esparza a la hora de anteponer Fuero a cualquier Constitución y a cualquier Estatuto. Esta vertiente del pensamiento del escrito lesakarra, complementaria a todas sus reflexiones anteriormente mencionadas acerca del autogobierno navarro, registró diversas presentaciones fragmentarias previas durante esos años hasta su articulación definitiva en la charla que pronunció en el Ateneo Navarro, en el mismo ciclo que las conferencias más arriba resumidas, el 13 de abril de 1935 y cuyos contenidos se transcribirían literalmente en su obra *Discurso sobre el Fuero de Navarra*.

En varios artículos del año 1933 Esparza incidiría en una tesis novedosa en contra de la vía estatutaria: la de la superioridad jurídica del pacto de 1841 sobre cualquier estatuto por ser éste una concesión, tesis que retomaría en su célebre discurso de 1935. Esparza apuntó a la primacía de los derechos históricos

basados en el pacto frente a cualquier vía estatutaria, siendo «indiscutible e indiscutido que sin Constitución y sin Estatuto, Navarra ostenta su derecho, aquel derecho que juraban los Reyes para poder ser Reyes de Navarra».

Todas esas tesis de Esparza llevaban el debate sobre la posibilidad de redacción de un proyecto estatutario uniprovincial para Navarra a un debate absolutamente metafísico al oponer Fuero a Estatuto, al otorgar al Fuero una categoría superior basada en su historicidad y prepoliticidad (lo que no le llevaba, sin embargo, a afirmar a partir de ahí nada sobre soberanías originarias) y al contemplar cualquier apuesta estatutaria basada en la Constitución como una renuncia al Fuero y una traición a las esencias de Navarra y de las generaciones precedentes de navarros. De cualquier forma, la postura enrocada de Esparza (y de Yaben, por extensión) tenía que ver, en última instancia, con su negativa a la aceptación del marco legal republicano y a los preceptos fundamentales de la Constitución de 1931 y con su temor a que la admisión de un estatuto de autonomía uniprovincial para Navarra condujera posteriormente a un estatuto conjunto con Álava, Guipuzcoa y Vizcaya.

El *Discurso sobre el Fuero de Navarra* de Eladio Esparza también es relevante por un segundo motivo: originó una renovación del navarrismo foralista por medio de una reivindicación jurídica e historiográfica del marco derivado de la Ley de 1841. Además de argumentar en torno a la superioridad jurídica del pacto de 1841 sobre cualquier estatuto por ser éste una concesión y disponer Navarra de un derecho a la autonomía que sólo podía reconocerse por parte del Estado, Esparza rompe con uno de los ejes medulares del pensamiento tradicionalista, y del mismo carlismo, acerca de la cuestión foral al criticar las visiones que minusvaloraban la solución cuarentayunista y exigían la reintegración foral anterior a la ley de octubre de 1839, achacando carácter separatista a esta última reivindicación. Todo ello, se acompaña de una visión metafísica en la que el Fuero se contempla «como expresión de la voluntad colectiva de nuestro pueblo», voluntad corporeizada a través del pacto.

Es oportuno recordar todo lo anterior porque, aunque hasta ahora no se ha comentado nada en absoluto en relación con ello por parte de ningún autor, esas cuestiones serán retomadas en el debate preautonómico navarro de la Transición.

III. EL CUARENTAYUNISMO DURANTE EL FRANQUISMO

Durante el franquismo la Diputación de Navarra, acuciada por los intentos centralizadores del Movimiento, ejemplificados en las tentativas de los gobernadores civiles falangistas Juan Jonquera y Luis Valero Bermejo entre 1946

y 1954, se preocupó intensamente por la defensa teórica del marco derivado de la ley de 1841. Mediante iniciativas como la colección de Biblioteca de Derecho Foral patrocinada por el Consejo de Estudios de Derecho Navarro, órgano creado como filial de la Institución Príncipe de Viana en 1946, el cuarentayunismo pasó a ser objeto de profundas elaboraciones, sobre todo desde el derecho y de la historia².

En aquella colección de Biblioteca de Derecho Foral se reeditaron a partir del año 1964 obras clásicas del foralismo navarro, tanto de la edad moderna³ como de la edad contemporánea. Entre estas últimas cabe citar la obra de Yanguas y Miranda *Diccionarios de los Fueros del Reino de Navarra, y de las leyes vigentes promulgadas hasta las Cortes de los años 1817 y 18 inclusive* (Pamplona, 1964); la de José Alonso *Recopilación y comentarios de los Fueros y Leyes del antiguo Reino de Navarra, que han quedado vigentes despues de la modificacion hecha por la ley paccionada de 16 de agosto de 1841* (Pamplona, 1964); el *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación de Navarra* de Jose María de Zuaznavar (Pamplona, 1966); *La contragerigonza o refutación jocoseria del ensayo histórico crítico sobre la legislación de Navarra, compuesto por José María Zuaznavar...* de Yanguas y Miranda (Pamplona, 1966); y una miscelánea titulada *Temas forales* que contenía la *Memoria sobre la ley de la modificacion de los fueros de Navarra* de Pablo Ilarregui, *El pacto político como fundamento historico general de la nacionalidad española y especialmente como manifestacion legal de la soberania independiente de Navarra* de Serafín Olave, la *Intervencion en la discusion del Proyecto de Ley de presupuestos de 1893-1894* de Javier Los Arcos y la *Naturaleza juridica de las leyes forales de Navarra* de Rafael Aizpún Santafé (Pamplona, 1966). También se publicaron hasta 1971 en la misma colección otras seis monografías sobre derecho foral privado.

La elección de títulos de esa colección fue absolutamente discrecional y discriminatoria, faltando algunas obras que apuntalan visiones diferentes de lo sucedido en relación con la modificación político-institucional de 1839-1841. La ausencia, en ese sentido, más clamorosa se refiere a la obra que criticó con

² BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro, *Contrafuero, secesionismo navarro o control provincial: la pugna entre los Gobernadores Civiles y la Diputación (1945-1955)*. En Larraza Micheltoarena, María del Mar (dir.), *De leal a disidente: Pamplona, 1936-1977*, Pamplona: Eunat, 2006, pp. 89-114.

³ La primera monografía de la colección fue la reedición del *Fuero General de Navarra, del Amejoramiento del Rey don Phelipe y del Amejoramiento de Carlos III* de Pablo Ilarregui y Segundo Lapuerta, obra originalmente publicada en 1869. En el mismo año 1864 se reeditaron la *Novísima recopilación de las leyes del Reino de Navarra: Hechas en sus cortes generales desde el año de 1512 hasta el de 1716* de Joaquín de Elizondo, obra cuya primera edición data de 1735 (con el número 2 de la Colección) y los *Cuadernos de las leyes y agravios reparados por los tres Estados del Reino de Navarra de las Cortes navarras entre 1728 y 1828* (con el número 3).

mayor inteligencia e intensidad el procedimiento seguido para la alteración del status de Navarra desde un enfoque confederal, radicalmente pactista y máximamente respetuoso con el ordenamiento constitucional propio navarro: el opúsculo de Ángel Sagaseta de Ilúrdoz titulado *Fueros fundamentales del reino de Navarra y Defensa legal de los mismos*. Hay que decir que el silenciamiento de que ha sido objeto históricamente esta obra, secuestrada en su momento por el Jefe Político del momento, y su tardía recuperación, efectuada sólo a partir de los años noventa del siglo XX, ha redundado en la minimización de los puntos de vista treintaynueveunistas, a lo largo del tiempo insuficientemente argumentados por no poner el acento debido en los parámetros marcados por la constitución histórica de Navarra.

También dentro de aquella colección se publicó en 1968 *Origen y Fundamento del Régimen Foral de Navarra* de Jaime Ignacio del Burgo Tajadura, obra que se había presentado como tesis doctoral en la Universidad de Deusto en diciembre de 1966. El libro recibiría al año siguiente el Premio Biblioteca Olave. Dicha obra, publicada como monografía decimosegunda dentro de la colección referida, aparecía enlazada por el hecho de su publicación en ella por obra y gracia de los mandamases foralistas navarros de la dictadura franquista, con las obras basales del régimen foral navarro en la edad media y en la edad moderna, así como con obras fundamentales en torno al mismo publicadas durante todo el siglo XIX e incluso en el siglo XX, caso de la de Aizpún Santafé, publicada en 1952 como artículo en la revista *Príncipe de Viana*. Precisamente convergía con ésta última en un claro empeño apologético de la Ley de 16 de agosto de 1941 siguiendo la vía señalada por Eladio Esparza. De esta forma, en relación con el Real Decreto de 16 de noviembre de 1839, el elemento clave de la negociación que llevará al desenlace de 1841, separando la trayectoria navarra de la de las tres Provincias Vascongadas, del Burgo Tajadura deja de lado las consecuencias del mismo en relación con el proceso negociador subsiguiente, relativas a los agentes encargados del mismo y al procedimiento dirigido por la Diputación de nuevo cuño, y no tiene reparos en subrayar la legitimidad de la solución cuarentayunista, afirmando, en contra de autores de la derecha foralista como Justo Garrán, que a pesar de que se destruía:

«su autonomía parlamentaria y judicial, el Gobierno, quizás sin pretenderlo, dotaba a Navarra de una extraordinaria autonomía gubernativa y administrativa de que no gozaba cuando era Reino, porque estas funciones se hallaban en manos de instituciones controladas por el Monarca, y en definitiva, por el Gobierno de Madrid. Y esto a causa de la nueva Diputación prevista en el artículo 4º».

Esa afirmación de del Burgo de que las Cortes navarras y la Diputación del Reino estuvieran absolutamente controladas por el gobierno central queda

tajantemente desmentida por las numerosas pruebas existentes sobre las repetidas tensiones entre aquéllas y éste entre 1814 y 1820 y entre 1823 y 1833 y las resistencias ofrecidas por las primeras. Por otra parte, el autor realizaba también un esfuerzo de legitimación de los diputados negociadores de 1841, resaltando la relativa representatividad de las elecciones restringidas en las que fueron elegidos, y obviando la falta de posibilidad de elección de candidatos carlistas, más proclives al mantenimiento de las instituciones forales tradicionales, a causa de su proscripción política. Un último argumento central de la obra de del Burgo Tajadura sería su insistencia en el carácter pactado de la ley de 1841, con una finalidad política evidente, carácter negado por otros autores.

IV. LOS POSICIONAMIENTOS DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA Y DE LA DERECHA NAVARRISTA ENTRE 1976 Y 1978 EN RELACIÓN AL DEBATE PREAUTONÓMICO

Entre los años 1976 y 1978 el foralismo tradicionalista se vio inmerso en un debate sorprendente entre treintaynueveunismo y cuarentayunismo por efecto de un llamativo acuerdo tomado por la Diputación el 20 de agosto de 1977 a favor de la reintegración foral plena y que sólo puede entenderse como reacción a la controversia en la calle sobre la integración de Navarra en Euskadi desde posturas de cierto miedo en la corporación foral. Ese acuerdo, que provocó que numerosos autores foralistas se vieran en la necesidad de sortear el rupturismo vigente en una interpretación semánticamente ajustada de la expresión «reintegración foral plena», rompía con un acuerdo previo, de 20 de febrero de 1976, en el que se apostaba por una vía cuarentayunista. El debate entre los autores del foralismo tradicional a los que se recabó la opinión se zanjó con la refutación del treintaynueveunismo a causa de sus adherencias separatistas, pero a la vez introdujo elementos añadidos de controversia como el de la cuestión de la soberanía originaria inherente a la foralidad de naturaleza pactista.

1. El acuerdo de la Diputación de 20 de febrero de 1976

A los tres meses de muerto Franco, el 20 de febrero de 1976 la Diputación tomaba un acuerdo en el que se trataba de compatibilizar el marco cuarentayunista y la ampliación de competencias. Con el voto afirmativo de los siete diputados se resolvía encargar a una comisión de juristas la realización de un estudio, «con base en el Régimen Privativo reconocido por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y con arreglo a principios forales», de integración al máximo de las facultades y poderes de Navarra. Se acordó designar como miembros de esa Comisión a José Úriz Beriáin (Secretario de la propia Diputación Foral), a

Raimundo Aldea Eguílaz (Vicesecretario de aquélla), a los asesores de la Corporación Foral Jesús Luis Iribarren Rodríguez y Francisco Salinas Quijada y a los miembros del Tribunal Administrativo de Navarra Arturo Azpíroz Barcos, José Lecumberri Jiménez y Javier Martinena Flamarique. Todos los nombrados se situaban en el marco del foralismo tradicional y la mayoría había sido excombatientes, llegando a ser el primero de ellos secretario hasta abril de 1937 de la Junta Central Carlista de Guerra de Navarra, el órgano que dirigió la represión de boina roja en Navarra durante la guerra civil. El estudio debía girar en torno a los aspectos siguientes: relación de actividades ejercidas como propias (no concedidas ni derogadas por el poder central) dentro de las facultades del sistema foral navarro; relación de potestades forales que correspondan a Navarra por razón de su régimen peculiar privativo, que hasta el presente no se hayan puesto en acción por la Diputación Foral; relación de potestades que se ejercen por la Diputación Foral en Navarra por el sistema de delegación del Estado o para cumplimiento de servicios generales; y relación de convenios con el Estado acerca de materias determinadas⁴.

2. La reacción de la mayoría de la Diputación a la moción sobre democratización de las instituciones forales de 21 de julio de 1976

El apoyo al cuarentayunismo de la mayor parte de los integrantes de la Diputación volvió a quedar explicitado el 21 de julio de 1976, cuando terminada la sesión ordinaria, tuvo lugar una sesión extraordinaria en la que los diputados Irazoqui, Arza y Visus, que votaban y votarán repetidamente de forma conjunta, quedando en minoría frente a los otros cuatro miembros de la corporación foral (Marco, Asiáin, Fortún y Elizalde), anclados éstos en posiciones bunkerizadas, presentaron una moción a favor de la democratización de las instituciones forales. La moción planteaba en lo referente a la autonomía la «recuperación de todas las potestades dejadas o perdidas por Navarra desde 1841, sin renunciar a

⁴ GORTARI UNANUA, Joaquín, *La Transición Política en Navarra, 1976-1979*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1995, vol. II, pp. 23-25. Aunque dicho acuerdo fue votado por los siete diputados, pronto los tres minoritarios (Arza, Irazoqui y Visus) en declaraciones a la prensa el 21 de febrero filtrarían su contenido a *Diario de Navarra* y matizarían su significación señalando que ellos subrayaban la vinculación de la Diputación Foral *con el pueblo y con los navarros*, así como sus propósitos renovadores. Las declaraciones a la prensa de los tres diputados marcan un hito porque no era común que ningún diputado saliera en prensa explicando su actitud política (*Ibidem*, vol. I, pp. 80-83). Con anterioridad, el 24 de enero de 1976 Ollarra había escrito un artículo en *Diario de Navarra* sobre la necesidad de democratización de la Diputación y denunciaba la existencia de un bunker en ella, compuesto de «hombres honrados, austeros administradores y llenos de buena voluntad», pero nada transparentes. Sin nombrarlos, Ollarra mencionaba que tres de los siete diputados forales mostraban una buena disposición a puntos de vista aperturistas (*Ibidem*, vol. I, p. 74).

una posibilidad de reintegración foral plena, y la exigencia de su cumplimiento». En lo relativo a instituciones forales se defendía la conversión de la Diputación en órgano ejecutivo y la delegación de las facultades legislativas de la misma en el Consejo Foral al ser contrario al espíritu del Fuero «la concentración de poder en un solo Órgano». También se propugnaba la elección por sufragio universal de los habitantes de cada Merindad de los miembros de la Diputación y del Consejo Foral⁵.

Los otros cuatro diputados respondieron a esa moción con un escrito redactado por los asesores de la Diputación según criterios del foralismo tradicionalista. Para aquel sector bunkerizado de la Diputación, las circunstancias del momento no exigían de por sí el replanteamiento del sistema foral y había que tenido cuidado al equiparar Fueros y libertad por cuanto «libertad, autonomía, participación y autocontrol del poder, sin más precisiones, constituyen una enunciación que requiere muy serias puntualizaciones, para no caer en extremismos verdaderamente peligrosos»⁶.

Los contenidos de dicha respuesta en relación con el apartado referido al autogobierno de la moción afirmaban que en él «se encuadran dos planteamientos singularmente distintos: a) posibilidad de reintegración foral plena; b) recuperación de las potestades dejadas o perdidas por Navarra desde 1841», remontándose la opción a) «a la situación anterior a 1841» y constriñéndose la opción b) «a partir del status que dicha Ley Paccionada formalizó». Según ellos, la opción de reintegración foral plena no podía «significar cosa distinta que la de dejar sin efecto la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y volver a la situación inmediatamente anterior». Para los asesores de la Diputación la opción de reintegración foral plena no podía «significar cosa distinta que la de dejar sin efecto la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y volver a la situación inmediatamente anterior». En su opinión, no era factible «la reinstauración de Navarra como Reino de por sí *separado de todos los Reinos y Señoríos de España*, y unido *equo principalmente* a la Corona española» a causa de la necesidad de respetar el pacto de 1841, establecido «solemnemente» entre «dos unidades políticas soberanas e independientes» y por «la heterodoxia jurídica de llegar por ese camino a la reintegración foral plena», añadiéndose que «eso sinceramente huele a separatismo»⁷.

⁵ *Ibidem*, vol. I, pp. 26-27.

⁶ *Ibidem*, vol. I, p. 27.

⁷ Unos días más tarde, el 5 de septiembre de 1976, Ollarra publicaba en Diario de Navarra un artículo sobre la reintegración foral, saliendo al paso «de la sinonimia que se podía producir entre los conceptos de reintegración foral y nacionalismo separatista si aquél no se manejaba adecuadamente». Aunque Ollarra hablaba de sacar «el máximo provecho» a la ley de 1841, planteaba que en el futuro el

La valoración de ser «casi metafísicamente imposible el reconocimiento de Navarra como Reino antes de 1841 por el poder central en el momento actual» conducía a los asesores de la Diputación a sostener la inmodificabilidad de la Ley de 1841 y a sostener «que los sucesivos perfeccionamientos y concreciones forales para lograr la plenitud del sistema, se hagan por vía de integración de normas y no por vía de modificaciones sucesivas, pues la Ley Paccionada tiene un espíritu, que es obligado respetar muy religiosamente». En defensa de la Ley de 1841, en contra de «la extremísima teoría de que el pacto fue inicialmente nulo, por no haber aprobado las Cortes de Navarra y haberlo realizado solamente la Diputación», se argüía también que aquélla había quedado legitimada por «la teoría de los poderes de hecho», porque «además el dilatado periodo de tiempo transcurrido desde 1841 y las constantes afirmaciones en el sentido de que el pacto es fundamento del actual régimen foral de Navarra, en cuanto que reconoce –no que otorga– poderes originarios de Navarra, ha ratificado real y verdaderamente la postura inicial» y porque «ahora sería un verdadero y revolucionario procedimiento cambiar radicalmente de procedimiento».

Por lo demás, descartada la vía de la reintegración foral plena se defendía la vía basada en el pacto de 1841 para la recuperación de todas las potestades dejadas o perdidas por Navarra desde entonces. Partiendo del «pleno reconocimiento del Pacto foral formalizado en dicha fecha» y de interpretarlo en el sentido de quedar «confirmado el Fuero con generalidad», por vía «de reconocimiento y no de otorgamiento» (con lo cual se apelaba a las tesis de Eladio Esparza de 1935), con la limitación expresada por la cláusula «sin perjuicio de la Unidad constitucional de la Monarquía», por todo ello, Navarra puede «sustentar, como lo viene haciendo, que todo lo que no tenga naturaleza constitucional, está en el acervo de su poder y soberanía» (con lo que se mencionaba la derivada de la soberanía originaria de raíz foral y naturaleza pactista implícita en el planteamiento del autor lesakarra).

Según dichos asesores, se podría exigir el cumplimiento de lo pactado en 1841 por dos vías: «por vía de actuaciones concretas, como hasta el presente se viene haciendo y a nuestro juicio con resultados muy estimables, pues desde el esquematismo de la letra de la Ley Paccionada hasta los reconocimientos ac-

estado se articularía territorialmente de forma autonómica. También advertía que si el Estado rompía el pacto de 1841, «Navarra podría volver a un estado jurídico anterior al pacto». Terminaba diciendo: «En síntesis, yo no soy partidario de pedir de inmediato la reintegración foral plena -la mayor bandera que ha tenido Navarra contra el centralismo bilbaíno de Euzkadi- pero tampoco estoy dispuesto a renunciar a una herencia que he recibido que nada tienen de privilegio y que todos los navarros ilustres e ilustrados han pedido para su tierra foral en los momentos más difíciles de la Patria común». TOMO 1, PP. 103-105.

tuales hay una enorme ventaja que es imposible desconocer», aún cuando «este sistema de defensa del Fuero» sea «aventurado, pues hay que vivir en constante vigilia e inquietud y es verdaderamente difícil que sorpresivamente el Fuero no se vea perjudicado»; y «por vía de principio general» en cuanto que «ha pasado el tiempo suficiente como para saber cuál es la realidad que es preciso mantener y ello exige que se instrumente de conformidad con el Poder Central, mediante un pacto accesorio, de garantía, de integridad del sistema foral navarro», lo que «puede ser la postura moderna, actual, dinámica». Por último, se recalca que a favor de ese camino se situaba la propia Diputación, tal y como demostraba el mismo acuerdo de 20 de febrero de 1976 de encargo a una comisión de juristas la realización de un estudio «sobre posibilidades de integración al máximo de las facultades y poderes de Navarra», estudio que estaría terminado y únicamente «pendiente de corrección de estilo»⁸.

Por otra parte, el análisis de los asesores de los otros dos apartados de la moción, el relativo a institucionalización y el relativo a representatividad, dejaba bien a las claras la adscripción a formas de pensamiento político anacrónicas para aquellos momentos⁹.

⁸ *Ibidem*, vol. II, pp. 27-30.

⁹ En lo que se refiere a institucionalización, a la afirmación de que «la concentración del poder en un solo órgano va contra el espíritu del Fuero» presente en la moción se replica «que no es conveniente dejarse impresionar por esa manifestación tan extrema como simplista» ya que «el poder de decisión puede estar radicalmente en la titularidad de un órgano supremo y sin embargo las posibilidades de colaboración pueden ser amplias y suficientemente garantizadoras de la rectitud de obrar de dicho órgano supremo». En cuanto a la propuesta de delegación por parte de la Diputación de sus facultades legislativas a favor del Consejo Foral se responde, además de con el argumento de que no se puede hacer «sin el asentimiento del Estado», con el enjuiciamiento de que eso sería «un verdadero despropósito» por dos motivos: el primero, el de que «aunque quisiera la Diputación revestir al Consejo de una potestad legal superior a la suya —y habría que analizar muy seriamente si esto conviene al Fuero— la jurisdicción que tiene otorgada por la Ley [Paccionada] es intransferible e indeclinable»; el segundo, el de que sería «contrario a un principio de unidad constitucional, que el Estado pueda reconocer facultades legislativas a una especie de parlamentos independientes. Si ha reconocido a la Diputación Foral de Navarra es por su doble condición de heredera de un Régimen Foral conservado por confirmación y por ser a la vez un órgano definido dentro del contexto de la Administración española, aunque, repetimos, de carácter muy excepcional». Por todo ello, «aun en el supuesto extremo de que hubiera de darse mayor participación al Consejo Foral en materias de carácter general para Navarra, jamás podría irse más lejos y en último extremo —que no nos parece bueno— lo más que podría llegarse es a una potestad compartida». En cuanto a la representatividad, se responde a la petición de elección de los miembros de la Diputación mediante sufragio universal que hay que respetar «religiosamente» lo pactado en 1841 y el sistema de elección allí estipulado. Se finaliza ese apartado señalándose «que el intentar que rijan unos preceptos de la Ley Paccionada y no otros, puede llevar a conflictos insalvables», que «se ha de hacer bien patente que las reglas establecidas dan representatividad, por ser elemento político-constitucional» y que «de ese modo el Régimen Foral, en lo demás, en lo jurídico-foral, ha podido pervivir con toda clase de sistemas políticos: monarquía, dictadura, república, Caudillaje y régimen actual. Precisamente la línea divisoria rectamente observada elude infinidad de problemas» (*Ibidem*, vol. II, pp. 30-31).

3. El dictamen de los expertos sobre el acuerdo de la Diputación de 20 de febrero de 1976

Posteriormente, el 3 de septiembre de 1976 la Diputación, también por cuatro votos a tres, aprobó el dictamen sobre el acuerdo de febrero relativo a integración al máximo de las facultades y poderes de Navarra y elaborado por los juristas señores Iribarren, Salinas, Azpíroz, Lecumberri, Martinena y Úriz. En el dictamen se vuelve a defender la vía fundamentada en la ley de 1841. Tras varias páginas en las que se habla sobre las características de la ley de 1841, se reformulaban las tesis de Eladio Esparza en términos de soberanía originaria a la que se autorrenunciaba mediante el pacto: el Estado no había otorgado nada en relación con los Fueros, sino que había reconocido el poder originario de Navarra en lo que fuera compatible con la unidad constitucional y que, de acuerdo con Aizpún Santafé (en *Naturaleza Jurídica de las Leyes forales de Navarra*), lo que quedaba expresamente desaparecido, mutilado o modificado por aquella ley subsistía «tal y como existiera antes del Convenio de Vergara, sin que nadie, como no sea Navarra, pueda modificarlo».

En el apartado de conclusiones consta la obsesión foralista por tratar de impulsar el reconocimiento de la excepcionalidad foral por parte de las altas instancias del estado y de crear un espacio jurídico diferenciado que trate de escapar de las leyes generales españolas, también constatado todo ello, como vimos, en los autores foralistas de la época de la República, bajo la consideración añadida de que fuera la Diputación el instrumento de salvaguarda de la foralidad. En ellas se llegaba a plantear la oportunidad de que la Diputación se dirigiera al Rey para pedirle «una declaración ratificatoria del pleno reconocimiento del sistema foral de Navarra, en armónica conjunción con la Unidad española» y se recomendaba «gestionar cuanto antes el establecimiento de un sistema jurídico-político de garantías de la integridad foral, para lograr que aparte de las leyes forales, solamente rijan en Navarra las de índole constitucional; y que las ordinarias que se reciban o adapten por ser de común y general interés así como las restantes, fueren sobrecarteadas por la Diputación Foral, sin posible apelación ante Tribunales».

En el sistema de garantías a establecer debía «quedar constancia de que ninguna normativa de régimen común de rango inferior a la Ley debe regir en Navarra. Aún respecto de las leyes constitucionales, de las recibidas o sobrecarteadas, la potestad reglamentaria –si fuere precisa para salvar detalles forales– habrá de residir en la titularidad del poder que ostenta la Diputación Foral». «De no lograrse reactivar el derecho de sobrecarta, el más significativo e idóneo al respecto y con base y antecedentes forales indubitados, habría de pactarse el procedimiento de garantía que se estimara suficientemente eficaz y oportuno» y que debería formalizarse mediante Decreto-Ley.

Fijado el sistema de garantías deberían «inmediatamente analizarse detenidamente las distintas parcelas de legislación, administración, gobierno y jurisdicción, partiendo del estado en que quedaron en 1841, para contrastar el ser con lo que debió y debe ser y actuar en su caso como proceda». También debería «llevarse a cabo una exhaustiva revisión de cuanto ha acontecido desde 1841, para corregir cuantas desviaciones puedan observarse». Sin embargo, no se detallan con claridad qué competencias deberían reivindicarse, aún cuando en el Apéndice se enumeran algunos aspectos como la supresión de la potestad de suspensión de los acuerdos municipales por parte de los gobernadores civiles y la atribución de facultad a la Diputación para resolver las cuestiones de competencia entre autoridades y organismos municipales de Navarra; diversas cuestiones fiscales ligadas al Convenio Económico; la construcción de un ferrocarril Pamplona-Alduides de ancho europeo y el establecimiento en Navarra de una Aduana horto-frutícola e industrial; la reversión a la Diputación de los Montes del Estado en Navarra y de las Bardenas Reales. No obstante, hay que recalcar que «del contenido del dictamen nunca más se volvió a hablar»¹⁰.

En consonancia con ese dictamen, el 7 de octubre de 1976 la Diputación acordó, dado que muchas de las cuestiones planteadas en el dictamen debían de ser reflexionadas, pedir ya al Rey «una declaración ratificatoria del pleno reconocimiento del sistema foral navarro, en armónica conjunción con la unidad española», así como el inicio de las negociaciones con el Gobierno «para estudiar y concretar un sistema jurídico-político de garantía de la integridad foral». A ello se añadirían las peticiones al rey de la reversión de los Montes del Estado y la construcción del ferrocarril Pamplona-Alduides, de ancho europeo, y establecimiento en Navarra de una aduana horto-frutícola e industrial¹¹. En otro acuerdo de 14 de julio de 1977 se volvería a insistir sobre esos dos últimos puntos. Sin embargo, ese último acuerdo incorporaba como punto primero, en vez de la petición al Rey del pleno reconocimiento del sistema foral navarro, otro punto «sobre sistema singular de garantías en la Constitución para el desenvolvimiento progresivo del Régimen Foral de Navarra» en el que se planteaba la apertura de una brecha inaugurada por la nebulosa y confusa mención de los expertos foralistas a los que se había recabado opinión a la subsistente soberanía originaria de Navarra, incluso con posterioridad a 1841, reconocida por el Estado en la ley de ese año. De esta forma, se decía que Navarra tenía «una personalidad propia, histórica y legal, entroncada en la esencia de la Constitución de su antiguo Reino», siendo «titular de una *Autonomía privativa*»; que los Fueros de Navarra, confirmados en 1841 sin otro límite que la unidad constitucional de la Monar-

¹⁰ *Ibidem*, vol. I, pp. 109-117.

¹¹ *Ibidem*, vol. II, pp. 101-103.

quía española, eran «indiscutiblemente anteriores al pacto que formalizó la Ley de 1841», no requiriendo de «nuevos reconocimientos» aunque sí «completo apoyo en el orden jurídico-político, por formar parte del común acervo de la Patria»; que el poder de Navarra era «originario, no otorgado», razón por la que «todo lo que no quedó expresamente desaparecido o modificado» por la Ley de 1841 subsistía «en la titularidad de Navarra tal y como existiera antes del Convenio de Vergara y la Ley de 25 de octubre de 1839»; y que «los Fueros no son estáticos» sino que se podían acomodar «a las necesidades y circunstancias de cada tiempo»¹². Se advertía un cambio de lenguaje, prefigurando en cierta forma el acuerdo de un mes más tarde.

4. El acuerdo de la sesión extraordinaria de la Diputación de 20 de agosto de 1977

Bajo todo lo anterior, el acuerdo de la sesión extraordinaria de la Diputación Foral de 20 de agosto de 1977 sobre la plena reintegración foral marcará los debates de los meses siguientes. Tras escucharse los pareceres de los seis diputados presentes (solamente faltó Iturralde, de viaje fuera de Navarra) se adoptó por unanimidad el siguiente acuerdo:

«1) Expresar al pueblo navarro que por parte de esta Corporación Foral, única depositaria del legado irrenunciable de nuestros Fueros, existe el propósito decidido de lograr la plena *Reintegración Foral*, restaurando las tradicionales Instituciones del antiguo Reino, entre las que se encuentran, como Organismo fundamental, las Cortes de Navarra; 2) Someter al preceptivo informe del Consejo Foral Administrativo de Navarra, el desarrollo de la presente decisión; 3) Notificar este acuerdo a los Parlamentarios navarros, a los efectos de su conocimiento y colaboración en la finalidad señalada; 4) Hacer pública esta resolución a través de los medios de información social»¹³.

No disponemos de demasiadas informaciones sobre las razones de la decisión. En noviembre de 1977 el diputado Irazoqui en una entrevista en *Egin* explicaba que el acuerdo a favor de la reintegración foral salió *gracias al imprevisto y circunstancial apoyo de Julio Asiáin*. Estando Iturralde de viaje, «Marco y Fortún, ante la actitud de la mayoría de los corporativos optaron por aceptar la propuesta»¹⁴. Independientemente del voto particular de cada diputado, cabe pensar en el peso de la conveniencia para los diputados de sacar al debate público un elemento totémico en Navarra como el de la reintegración foral, tal y

¹² *Ibidem*, vol. II, pp. 103-106.

¹³ *Ibidem*, vol. II, pp. 103-104.

¹⁴ *Ibidem*, vol. I, pp. 192-197.

como había sucedido anteriormente otras veces en el pasado, sobre todo por su maleabilidad históricamente acreditada, no sólo en la asamblea de Pamplona de 1918, sino en otras ocasiones también, con la finalidad de contrarrestar, desde una fórmula aparentemente de máximos (susceptible ulteriormente de rebaja, según decimos) y de indudable carga emotiva y capacidad aglutinadora para los navarros, a los sectores favorables a la integración de Navarra en Euskadi en aquel entonces numéricamente importantes por las simpatías de la izquierda a dicha reivindicación. En apoyo de nuestras tesis basten señalar las reacciones registradas en los medios en relación con dicho acuerdo. Además de la reacción positiva recogida en *Deia* de Kepa Larumbe, Manuel Irujo (nacionalistas ambos, el primero de la hornada radical de los setenta; el segundo figura histórica del PNV, como es sabido) y del socialista Gabriel Urralburu y de la reacción negativa expresada por *El Pensamiento Navarro* en sendos artículos titulados «No podemos jugar con los Fueros» y «Doctores tienen nuestros Fueros», el 24 de agosto Ollarra publicaba su comentario en *Diario de Navarra* en el que defendía la reintegración foral como reintegración de facultades y no de órganos, mencionando la conveniencia de unas Cortes democráticas, pero no la de la reinstauración de fronteras. También se oponía a la combinación de la reintegración foral con la unificación con Vascongadas. El PSOE publicó un comunicado y también el ya mencionado Urralburu dio su punto de vista sobre la cuestión en un artículo en *Diario de Navarra* abogando por la reintegración foral compatible con la unión vasconavarra y entendida como *el establecimiento de una nueva legitimidad foral* a través de la democratización de las instituciones forales y de la negociación con el poder central¹⁵.

Dicho acuerdo de 20 de agosto de 1977, al que seguía otro del 26 del mismo en el que se solicitaba a diferentes organismos, entre ellos el Consejo de Estudios de Derecho Navarro, la emisión de un informe sobre la reintegración foral plena, originará un notable debate entre los expertos en esos temas, mucho más remarcable entre los adscritos a lo que cabe denominar foralismo tradicionalista por razones que son fáciles de entender y que se resumen brevemente en la más que presunta incompatibilidad conceptual entre la reintegración foral plena y las leyes de octubre de 1839 y de agosto de 1841.

Puede reconstruirse el debate registrado en las filas del foralismo tradicionalista sobre dicho acuerdo a través de los posicionamientos advertidos en torno a la cuestión en el Consejo de Estudios de Derecho Navarro, órgano consultivo en el que únicamente estaba presentes expertos de aquella adscripción político-doctrinal.

¹⁵ *Ibidem*, vol. I, pp. 141-158.

5. El debate sobre el acuerdo de la Diputación de 20 de agosto de 1977 del Consejo de Estudios de Derecho Navarro

5.1. El Informe de la Ponencia redactado por Rafael Aizpún Tuero, Ignacio Ruiz de Galarreta y José Ángel Zubiaur

El Informe presentado el 22 de septiembre de 1977 por la Ponencia, integrada por Rafael Aizpún Tuero (hijo de Rafael Aizpún Santafé, el que fue diputado en las Cortes durante la Segunda República y al que hemos aludido más arriba), Ignacio Ruiz de Galarreta Maissonave y José Ángel Zubiaur Alegre, ante el Pleno de dicho Consejo de Estudios de Derecho Navarro, se significó por un marcado carácter receptivo en relación con el acuerdo de la Corporación foral, interpretando éste de forma que no entrara en colisión con las leyes de 1839 y 1841 por medio de la introducción del argumento de la soberanía foral originaria y de su posibilidad de despliegue en conformidad con su capacidad de adaptación a la coyuntura político-institucional¹⁶.

En ese informe se subraya para empezar la potencialidad de la soberanía foral originaria de Navarra no quebrantada por las leyes de 1839 y de 1841, aunque amoldable a éstas y a las circunstancias. Estas leyes «no hicieron tabla rasa de los Fueros de Navarra, sino que éstos se confirmaron, salvo en aquellos aspectos concretos que afectaban a la *unidad constitucional*», de forma «que todo lo que no está desaparecido o modificado por la Ley Paccionada subsistió y es régimen foral, en potencia o acto, como facultad exclusiva de Navarra» por cuanto, «en modo alguno, el Fuero de Navarra es concesión sino afirmación de su naturaleza y personalidad propias, reiteradamente reconocidas por el estado». Todo ello significaría:

«el fundamento claro y evidente de una plena Reintegración Foral de Navarra que ha de alcanzar a la recuperación de las facultades legislativas, judiciales y ejecutivas que caracterizaban al Antiguo Reino y a las instituciones que las encarnaban, restaurando éstas, si bien que acomodándolas a la unidad nacional española y a las transformaciones sociopolíticas que ha traído consigo la evolución de los tiempos. Y ello es perfectamente posible, porque los principios que inspiran el Fuero son imperecederos y tienen virtualidad bastante para lograr esa acomodación, sin desvirtuarlos».

Con todo, lo anterior no suponía «una recusación de la Ley paccionada», antes bien se proclamaba «el gran servicio» que había rendido a Navarra «manteniendo su singularidad privativa a través de épocas nada fáciles».

¹⁶ *Ibidem*, vol. II, pp. 150-157.

Los ponentes apoyaban a la Diputación en su «propósito superador» y apoyaban «la plena *Reintegración Foral*», «vieja aspiración de los navarros», por dos razones: porque debían recuperarse las «facultades truncadas» en el orden legislativo, ejecutivo y judicial «con sus Instituciones correspondientes» y ello «de modo y manera realista» y porque debía «actualizarse el contenido material de la Ley Paccionada». De cualquier forma, no se refutaba ni mucho menos la solución cuarentayunista: aunque se reconocía que para conseguir aquellos fines no servía «el marco actual de la Ley Paccionada», se entendía que ésta era «necesaria para evitar una solución de continuidad en el *status foral* y para impedir que la Reintegración no se confunda con planteamientos *ex novo*».

También se afirmaba que «la vía del mejoramiento del Fuero» debía ser «necesariamente la del Pacto, dada la naturaleza de Navarra y los antecedentes de sus relaciones con el Estado, en todo tiempo y circunstancias». Ese pactismo, siguiendo la senda trazada por Esparza, debía reconocer la soberanía originaria de Navarra: no podía «ser admisible en modo alguno, aún en el supuesto de máxima obtención de justas pretensiones», que «el régimen de Navarra derivase de una concesión u otorgamiento del Estado, pues ello constituiría el mayor y más grave contrafuero, ya que afectaría a la propia raíz de las Instituciones, a la misma naturaleza y personalidad del Antiguo Reino». A juicio de los ponentes, la Reintegración Foral no había «de ser planteada en base a que España está en trance constituyente y de autonomías, sino únicamente por consideración de las propias necesidades de la sociedad navarra y en función del *Poder originario* del Antiguo Reino». Con todo, no se dejaban de mencionar, al comprobarse en los gobernantes una mentalidad favorable a las autonomías, que era conveniente que Navarra reconsiderara «su situación y régimen», sobre todo porque «la no actuación o el inmovilismo» pudiera «implicar a Navarra –al margen de su voluntad– en otras corrientes autonómicas o Estatutarias no acordes con su tradición foral y que la pondrían en grave peligro de su desdibujamiento como Antiguo Reino», bastando «esta última justificación» para «justificar la urgencia» del acuerdo de la Diputación de 20 de agosto.

Los ponentes advertían dos aspectos sustanciales en el tema de la reintegración foral: el de la restauración institucional y el competencial. Al hablar de plena reintegración foral debían de entrar las instituciones del antiguo Reino navarro, afectando a las facultades legislativas, ejecutivas y judiciales. Con todo, la restauración de las instituciones debía de hacerse mirando al presente y al futuro «porque parece claro que los Organismos del Antiguo Régimen no pueden trasplantarse a la actual Navarra» en cuanto que «la situación y las necesidades son distintas». Mientras los ponentes veían bien la restauración de las Cortes,

surgían dudas en relación con los tribunales de justicia y no veían necesaria la restauración del Consejo Real aunque sí la recuperación de sus facultades perdidas al no ser atribuidas a la Diputación.

También se fijaban las competencias forales en aquéllas que no fueran de competencia estatal y se citaban entre aquéllas la administración municipal y concejil; la legislación civil y administrativa; la justicia; la organización y régimen de funcionarios; el régimen tributario, económico y financiero; la colaboración en la política económica del Estado; las obras públicas; la agricultura, la ganadería y la industria; la planificación del territorio, el urbanismo y la vivienda; los transportes; la educación; la cultura, arte y turismo; la sanidad y beneficencia; la protección a la mujer y a la infancia; y las comunicaciones interiores. En relación con la seguridad pública en Navarra, el trabajo y la seguridad social, «se podría estudiar la posible concurrencia con el Estado». Tras mencionarse las ventajas y cargas del incremento competencial, se hablaba del establecimiento de un organismo arbitral de conflictos y del «restablecimiento de la *sobrecarta* o pase foral, como garantía del respeto al Fuero respecto a las Leyes o Disposiciones del Estado».

Tras subrayarse la necesidad de un nuevo pacto para lograr la reintegración foral plena, se entendía que la Ley de 1841 podía «servir de puente para ir de una situación en trance de cambio a otra nueva, en este caso a un sustancial mejoramiento de Fuero, sin solución de continuidad y sin que Navarra quede en el aire en ningún momento de la negociación». Asimismo, se aconsejaba la revisión del concepto de unidad constitucional de la ley de 1839 en un sentido que no se identificara con la interpretación centralista de entonces, con lo que desaparecería «la cortapisa para el mejoramiento y actualización institucional y funcional del Fuero». Dicha revisión incumbía a las Cortes españolas al aprobar la Constitución, dejando patente el reconocimiento del status foral de Navarra y la posibilidad de su modificación pactada. Y se añadía:

«Lo que no cabe es que las Cortes de la Nación debatan y legislen sobre nuestro Régimen foral. Por eso precisamente, producido que fuese el Acuerdo de Navarra y el Gobierno, el Pacto solamente podría ir a las Cortes para su conocimiento, como en los Tratados Internacionales, pero no para su enmienda».

Como se ve, esa perspectiva se tomaba de los autores más arriba citados del periodo republicano que alegaban que el Parlamento Español no podía entender de forma activa del régimen foral navarro, sino sólo el Gobierno de España. Por último, aunque se mencionaba que la legitimidad para la negociación la ostentaba la Diputación Foral, en esta ocasión histórica debía de buscar la colaboración y el respaldo del Consejo Foral y de los parlamentarios navarros.

5.2. El escrito suscrito por el Pleno del Consejo de Estudios de Derecho Navarro

Dicho informe de la ponencia suscitó fuertes controversias ya que la mayoría del Consejo de Estudios de Derecho Navarro rehusó apoyar las cuestiones que aquél ponía encima de la mesa. Dicho órgano consultivo se limitó el 3 de octubre de 1977 a aprobar por mayoría un escrito en el que se planteaba un incremento competencial, que no tenía que ser precisamente entonces, a través de la ley de 1841 mediante la vía estrictamente foral, rechazándose cualquier senda estatutaria, y se opinaba en contra de la democratización de las instituciones forales mediante el blindaje de las múltiples competencias de la Diputación.

El escrito decía que el Consejo entendía:

«que la reintegración foral deseable debe alcanzarse, en primer lugar, a través de una amplia y elaborada interpretación de la Ley Paccionada de 1841, por la que ésta se complete y se acomode a las exigencias actuales, en el sentido de una ampliación de competencias que sea razonable y congruente con el espíritu de la misma; y, en segundo lugar, a través de las reformas que la propia Excm. Diputación Foral, sin necesidad de alterar aquella ley fundamental del régimen foral navarro, pueda hacer en su régimen interior».

El CEDN también se posicionaba a favor de que el Consejo Foral tuviera una mayor intervención en los asuntos del gobierno de Navarra como órgano consultivo ordinario o como órgano deliberativo cuando en casos concretos la Diputación recabara su opinión. Asimismo, juzgaba que la Diputación no debía perder ninguna de las facultades de gobierno, legislativas y jurisdiccionales que le competían. También apoyaba la voluntad de la Diputación de que el régimen foral navarro se mantuviera siempre «totalmente deslindado de cualquier otra autonomía regional que, en forma de *estatuto*, pueda ser otorgado o concedido en base a una nueva ley o constitución del Estado». También consideraba que aquel momento no era «precisamente el más oportuno para tratar de posibles reformas paccionadas de la Ley de 1841».

Habían votado a favor de dicho escrito el presidente Joaquín Abadía, el vicepresidente Alvaro D'Ors y los consejeros Galán, Martinena, Azpíroz, Echandi, Sancho, Lecea, Urzainqui, Nagore, García-Granero, y Arregui. Es decir, los sectores más extremadamente bunkerizados de la derecha navarrista del momento y que, impertérritos ante el decurso de la historia y el signo de los tiempos, se enrocaban en la introducción del menor número de cambios posible. Es remarcable que votaron en contra los tres firmantes del Informe de la Ponencia (es decir, los consejeros Aizpún Tuero, Ruiz de Galarreta y Zubiaur), uniéndoseles en dicho voto negativo José María San Martín Sánchez y Jaime Ignacio del Burgo Tajadura. Se habían abstenido los consejeros Aldea, Lecumberri, Arriaga

y Apezteguía, también significados franquistas. Habían emitido voto particular Rafael Aizpún, Del Burgo y San Martín, Ruiz de Galarreta y Zubiaur, estos tres últimos conjuntamente¹⁷.

5.3. El voto particular de Zubiaur, Ruiz de Galarreta y San Martín

En el escrito que contenía el voto particular de Zubiaur, Ruiz de Galarreta y San Martín al dictamen del Pleno del CEDN sobre reintegración foral plena, presentado el mismo 3 de octubre de 1977, los tres se reafirmaban en el contenido de la ponencia suscrita por Zubiaur, Ruiz de Galarreta y Rafael Aizpún Tuero y que suscribía también San Martín.

Argumentaban que el informe aprobado por el CEDN no respondía a lo solicitado por la Diputación. Asimismo, enjuiciaban negativamente que la reintegración foral plena pudiera «ser alcanzada por vía de interpretación» y valoraban que «la fijación de las grandes áreas de competencia foral» debía «de ser por vía de Pacto novador del de 1841, trascendental y solemne».

También consideraban «necesaria, por razones de principio y por conveniencia, la recuperación de las Instituciones del antiguo Reino» en la forma en que se manifestaba en la Ponencia y no compartían «la tesis de que continúe la concentración de facultades en un solo órgano, derivada de la Ley Paccionada de 1841» ya que si ésta fórmula tenía «136 años de existencia, la de una Diputación Permanente como órgano Ejecutivo de las Cortes cuenta en su haber con siglos», aconsejando además la evolución sociopolítica «la evolución estructural».

También estaban en contra de que el Consejo Foral asumiera solamente funciones consultivas o deliberativas por «insatisfactoria» y «no acorde con criterios de representatividad y participación» ni con el acuerdo de la Diputación de 20 de agosto último sobre el propósito de lograr la plena reintegración foral y la restauración de las antiguas instituciones del Reino, entre ellas, las Cortes¹⁸.

5.4. El voto particular de Rafael Aizpún Tuero

Por su parte, el escrito que contenía el voto particular de Rafael Aizpún Tuero recogía sustancialmente la ponencia elaborada por él junto con Zubiaur y Ruiz de Galarreta y él, recogiendo algunas matizaciones suscitadas por el debate

¹⁷ *Ibidem*, vol. II, pp. 58-159.

¹⁸ *Ibidem*, vol. II, pp. 159-161.

registrado en el CEDN. Aizpún comentaba que el informe del CEDN no se había ajustado a lo que había solicitado la Diputación.

De cualquier forma, el que sería el fundador de UPN, abandonando las filas de UCD, dejaba claro desde el principio que sus tesis estaban ciertamente alejadas de cualquier soberanismo separatista. A su juicio, si la reintegración foral plena respondiera, «como por algunos se propugna públicamente», a «la simple derogación de las Leyes de 1839 y 1841, y la consecuente vuelta automática a la situación jurídica anterior (si bien con las debidas adaptaciones a los tiempos actuales, lo cual ya implica una contradicción y la necesidad peligrósísima para Navarra de operar, realmente y prescindiendo de subterfugios, ex novo)», no habría razones de fondo para pretenderla. Tampoco las habría, añadía, si se tratara en relación con aquella «la adscripción de Navarra a una fórmula estatutaria conjunta con las Provincias Vascongadas, que nada tiene de reintegración foral».

Su apoyo a la reintegración foral plena venía más bien de su creencia en la conveniencia de incrementar el autogobierno navarro amoldado a los tiempos y con base estrictamente foral según principios cuarentayunistas. Entre las razones de fondo para pretender la reintegración foral plena estaba «el carácter originario (no delegado, ni atribuido por el Estado) de las facultades y competencias de Navarra» y «el carácter y naturaleza paccionada del Régimen Foral». De ello, se desprendía la necesidad de «partir de la adhesión a la Ley de 1841 y no de su derogación; y considerar como única vía y procedimiento para la reintegración foral la vía del pacto con el Estado, como siempre se ha hecho».

No se debía, por tanto, entender la Ley de 1841 «como un pacto conculcatorio de los Fueros de Navarra, cosa que no es cierta, ni propugnar su derogación, sino su actualización». «Defender el carácter paccionado de la Ley de 1841 y propugnar su derogación por antiforal, es contradictorio; y es contrario a la auténtica defensa de nuestro régimen. Es, en cambio, lógico que lo pretendan aquéllos para quienes el carácter peculiar de nuestro régimen foral constituye un obstáculo a sus pretensiones de integrar Navarra en un régimen autonómico conjunto con otras Provincias».

A juicio de Aizpún Tuero, la modificación de la Ley de 1841 era conveniente para la recuperación de competencias, porque el articulado de esa ley era obsoleto y porque permitiría una nueva estructuración de las instituciones forales acorde a los tiempos. Como razones coyunturales a favor de la reintegración foral plena citaba la actitud descentralizadora del gobierno, la admisión del pluralismo regional por la doctrina jurídica y la circunstancia de la necesidad de consolidar el régimen privativo navarro ante «los intentos de determinados sectores políticos de incluir Navarra en otras organizaciones autonómicas».

Por último, en cuanto al procedimiento a seguir, Aizpún Tuero creía que había que «intentar conseguir, mediante un pacto con el Estado, una modificación, parcial pero amplia, del contenido material de las normas contenidas en la Ley Paccionada de 1841. Es decir, una modificación paccionada del Pacto-Ley de 1841». Dicho pacto podía hacerse sin una involucración en «la situación constituyente española», aún cuando en la Constitución se pudiera «reconocer, de alguna manera, la existencia de un régimen autonómico específico en Navarra». Aizpún Tuero rechazaba el acuerdo del CEDN por no creer «adecuado plantear la reintegración foral como una interpretación de la Ley de 1841» por los peligros inherentes a someter «a negociación la interpretación de la propia Ley»¹⁹.

5.5. El voto particular de Jaime Ignacio del Burgo Tajadura

Jaime Ignacio del Burgo Tajadura también presentó escrito que contenía voto particular al informe del CEDN²⁰. Su texto se relacionaba, como no podía ser de otro modo, con las posturas que en la misma época manifestaba en relación con el futuro del autogobierno navarro y a las que dedicaremos un apartado más adelante.

Del Burgo señalaba que la resolución del CEDN no se ajustaba a lo que había solicitado por la Diputación ya que el CEDN había «omitido entrar en el examen de qué se entiende por *reintegración foral plena*, punto principal de la consulta de la Diputación», limitándose «a decir cómo puede llegarse a la *reintegración foral deseable*». Además, del Burgo entendía «que no es posible llegar a la *reintegración foral plena* mediante una *amplia y elaborada interpretación de la Ley Paccionada*». A juicio de del Burgo la *reintegración foral plena* «sólo puede realizarse modificando aspectos importantes de la Ley Paccionada como son los artículos 8º, 9º, 11º y 12º referentes a la composición y procedimiento de elección de la Diputación Foral y el artículo 10º relativo a las atribuciones de la misma». La vía de la «interpretación» no servía «en absoluto para restaurar las Cortes de Navarra o para otorgar al Consejo Foral la suprema función normativa que hoy corresponde a la Diputación» ni «para recuperar el ejercicio de numerosas competencias que actualmente detenta el Estado».

Del Burgo criticaba también la tesis del CEDN de una ampliación de competencias «razonable y congruente» con el espíritu de la Ley de 1841 por ser una formulación ambigua y porque la reintegración foral plena tenía «el propósito

¹⁹ *Ibidem*, vol. II, pp. 161-165.

²⁰ *Ibidem*, vol. II, pp. 166-172.

de rescatar el máximo de competencias ejercidas por el Estado» con el límite de la «unidad constitucional», límite éste diferente «en función de que la estructura del Estado sea centralizada o respetuosa de las autonomías regionales».

Asimismo, subrayaba que la Ley de 1841 dejaba al margen a las Cortes navarras y que el espíritu de la misma sólo amparaba «a lo sumo, el derecho de Navarra a la autonomía administrativa y sólo podría justificar la recuperación de funciones asumidas hoy por el Estado pero que tienen influencia directa en el gobierno y administración de Navarra», pero «de ningún modo» podía amparar «el derecho de Navarra a la autonomía política, que es el que late bajo la expresión reintegración foral plena», siendo para ello «indispensable alterar el contenido de la Ley Paccionada». Reconociendo que «la meta de la reintegración foral plena ha constituido una aspiración permanente de las Diputaciones que se han sucedido desde 1841», del Burgo apuntaba que nunca se habían «llevado a cabo negociaciones» para ello, siguiéndose «la única estrategia posible hasta el momento que es la de la recuperación de competencias concretas».

Del Burgo criticaba también la defensa que de la Diputación hacía el CEDN por cuanto «el actual sistema foral ha conducido a una concentración de poder en manos de un organismo reducido», disfrutando aquélla de «funciones normativas, ejecutivas y jurisdiccionales» y rindiendo cuentas solamente «ante sí misma», lo que era una situación «extraordinariamente anómala no sólo desde el punto de vista de los principios constitucionales modernos, sino desde la propia tradición histórica del Reino de Navarra, donde existía un adecuado reparto de poder político». A su juicio, la reintegración foral plena requería de la reinstauración de las Cortes a las que se debería supeditar la Diputación.

Sí que estaba de acuerdo del Burgo, asumiendo los axiomas asentados por Esparza, con el punto 3 de la resolución del CEDN en cuanto que «Fuero y Estatuto son términos contradictorios, si por Estatuto se entiende el marco autonómico otorgado o concedido por el Estado en base a la Constitución» ya que la reintegración foral debería hacerse de forma paccionada y sin que derivara de la Constitución del Estado.

Rechazaba, en cambio, la afirmación, de carácter político, del CEDN de que no era el momento más oportuno para modificaciones del status de Navarra. Para del Burgo por reintegración foral plena debía de entenderse «el proceso de recuperación de la autonomía foral en el seno de la nación española», pudiendo obtener mediante la negociación con el poder central «la transferencia de aquellas funciones que una interpretación restrictiva del concepto de *unidad constitucional* han atribuido al Estado en perjuicio del poder navarro», lo que podía suceder si el poder central lo contemplaba «no con el prisma de un Estado centralista, sino con el de un Estado con autonomías regionales». Como quiera que la concreción de las competencias a transferir por el Estado a los poderes re-

gionales debía especificarse en la futura Constitución, se juzgaba que el tema de la reintegración de competencias a Navarra debía demorarse hasta la aprobación del texto constituyente. Asimismo, por reintegración foral plena también debía entenderse «la revitalización o reinstauración de las instituciones representativas históricas de Navarra y, muy especialmente, de las Cortes», lo que podía hacerse mediante la transformación del Consejo Foral en una asamblea regional que podía adoptar el nombre histórico de Cortes de Navarra y que tendría facultades legislativas y de control y fiscalización de la Diputación, transformándose ésta en órgano de gobierno y administración elegido por aquélla. Desde su punto de vista, las recuperadas Cortes navarras debían estar compuestas por representantes de los ayuntamientos y por miembros elegidos por las merindades mediante sufragio directo.

Del Burgo reconocía que su punto de vista tenía «un carácter más doctrinal que político» por no considerar «oportuno detenerse en la consideración de aquella concepción política que entiende que la *reintegración foral* ha de llevar consigo el restablecimiento del Reino de Navarra y su vuelta al *status* de Reino *de por sí*, unido equie-principalmente a la Corona de Castilla y distinto de éste en territorio, leyes, jurisdicción y gobierno, con derogación por tanto de la Ley de 25 de octubre de 1839 y de la Paccionada de 16 de agosto de 1841». Entendía que esa concepción partía «del supuesto de no reconocer carácter paccionado a la Ley de 1841». Bajo su punto de vista, «aún admitiendo como hipótesis que la Ley Paccionada hubiera sido una imposición para Navarra, es evidente que la vuelta al *status* anterior sólo sería posible mediante un proceso de *confederalización* del Estado español, es decir, de desmembración de su unidad territorial para que tanto Navarra como el resto volviera a recuperar su plena independencia política, aunque existiera una vinculación a la comunidad española a través de la Corona», lo que era «difícilmente realizable por afectar de una manera directa a la unidad española, que constitucionalmente es incuestionable, incluso en el actual momento constituyente».

En el apartado de conclusiones del Burgo afirmaba que por reintegración foral plena había «de entenderse el propósito de lograr el máximo nivel de autonomía compatible con la unidad constitucional, concepto que ha de interpretarse con arreglo a los principios constitucionales vigentes», debiendo de ser fruto de un nuevo pacto entre el poder central y la Diputación que no tenía que suponer la derogación de la Ley de 1841 sino que debía apoyarse en ella «como inmovible base del *status* jurídico-político de Navarra». La reintegración foral plena podía hacerse en dos fases: una primera de restablecimiento de las Cortes de Navarra (o con cualquier otro nombre como Consejo Foral) y una segunda de recuperación de competencias, todo ello mediante pacto entre Navarra y el Estado.

Por último, del Burgo se adhería a la ponencia de Aizpún, Ruiz de Galaretta y Zubiaur.

5.6. El Informe conjunto de los abogados asesores y vocales del Tribunal Administrativo

Los abogados asesores y vocales del Tribunal Administrativo también opinaron acerca de la cuestión el 11 de octubre de 1977 y lo hicieron además desde una perspectiva de férrea defensa del marco de la ley de 1841 y del papel rector de la Diputación²¹.

Comenzaban indicando que, a su juicio, la recuperación de facultades e instituciones que se perseguía con la reintegración foral plena suponía «postular la abolición de la Ley Paccionada o al menos su sustitución por otro convenio de contenido sustancialmente diferente», con lo que el acuerdo del 20 de agosto de la Diputación se juzgaba «discutible siempre» y «desaconsejable en los actuales momentos».

Dichos expertos mencionaban tres opiniones acerca de la conveniencia o no conveniencia de modificación de la Ley Paccionada. En primer lugar, se mencionaba la opinión de anulación de la Ley de 1841 «por falta de consentimiento del Reino de Navarra al negarse la representatividad de los que pactaron en nombre del mismo o por consentimiento prestado sin la debida libertad», lo que traería el retorno a la situación anterior a 1839 «que era una plenitud no plena en relación con la que tenía Navarra en 1515». En segundo lugar, se mencionaba la opinión de la modificación de la Ley de 1841 mediante un nuevo pacto que lleve a la reintegración plena. En tercer lugar, se mencionaba la opinión de mantener la Ley de 1841, «aunque adaptándola a la situación presente». Los informantes afirman que «todos están conformes» en las dos últimas opciones.

Con todo, los informantes añadían que «sin embargo, hasta ahora, nadie ha llegado a desarrollar totalmente su pensamiento sobre extremos que resultan esenciales para un adecuado enjuiciamiento de la solución que por cada uno se propugna». Así, se cita que la restauración de las instituciones debía hacerse con modificaciones sustanciales de las mismas, no concretándose éstas por quienes apoyan aquélla. Añadían que «la restauración de las Cortes anteriores a 1841 no es un problema sencillo» ya que, dada la desaparición de la sociedad estamental, «si las Cortes actuales hubieran de tener el carácter de continuadoras de aquéllas» debería «reestructurar la representación de la sociedad, del pueblo organizado, que tiene sus propias autoridades naturales» porque «representar a

²¹ *Ibidem*, vol. II, pp.172-181.

los individuos o a los grupos políticos no es lo mismo que representar a la sociedad». Además, se recordaba que las Cortes tradiciones no tenían una facultad legislativa plena, sino solamente propositiva con un importantísimo papel del rey a causa del diferente origen del poder en el pensamiento del Antiguo Régimen y en el pensamiento democrático moderno. Por todo ello, «la restauración de aquellas Cortes no tiene ningún viso de posibilidad. Lo que se intenta no tiene semejanza alguna».

Los informantes opinaban que Navarra no debía «plantear en estos momentos exigencias concretas sobre dicha reintegración» y debía «limitarse a expresar su aspiración de llegar a ella», esperando «a que en España se resuelva el problema de las autonomías regionales» para ver cómo quedan establecidos los niveles competenciales y cómo concuerdan con el concepto de unidad constitucional, y esgrimían una serie de razones: «la actual situación de tránsito de un régimen de autoridad a otro de democracia inorgánica», «el natural apasionamiento con que se está viviendo en tránsito en España», «la delicada situación económica», «el hallarse en curso un período constituyente», «la posibilidad de que se instaure un Estado federal», «la pretensión de que Navarra se integre en una nueva unidad política regional o nacional». Acerca del último argumento, se juzgaba «enormemente peligrosa» la idea de hacer un referéndum sobre la integración de Navarra en otro ente político, «tanto si se postula la consulta directa, como si se trata de atribuir carácter constituyente foral a una futura asamblea legislativa navarra».

Los informantes, retomando ideas de Eladio Esparza, rechazaban:

«la idea de que un Reyno tenga como fundamento exclusivo la voluntad de los ciudadanos que pertenecen a una generación determinada. Navarra es un producto de la historia: Navarra no nació de ningún plebiscito. Las naciones se forman por decantación de muchos acontecimientos, actos humanos o hechos naturales. Las fronteras no son producto del azar, ni mucho menos obra de gabinete: las trazan entre la mano de Dios y la sangre de los hombres de muchas generaciones. Navarra es religión, historia, cultura, geografía física, geografía humana, ambas muy ricas en variedad ...Navarra es creación de nuestros mayores en nuestra tierra; Navarra es un legado con vinculación, que venimos obligados a transmitir a nuestros hijos».

Además, contraponían al concepto de pueblo el de masa aportando citas varias y consideraban que el futuro de Navarra podía quedar en un referéndum «a merced de una minoría a la que el pasado y la tradición foral resulten indiferentes, o que hagan de la consulta popular sobre el problema autonómico un mero episodio de la lucha de clases».

En el caso de que la Constitución reconociera facultades legislativas y judiciales a las regiones, se afirmaba que Navarra podría solicitarlas a través

de la Ley de 1841 por cuanto el único límite de los derechos de Navarra era la unidad constitucional.

Los informantes asumían que su recomendación de esperar no era compartida por la mayoría de los partidos políticos, favorable a «la inmediata constitución de unas Cortes o la transformación del Consejo Foral en unas Cortes, pasando la Diputación a ser simplemente el órgano del poder ejecutivo». Con todo, para ellos el órgano únicamente legitimado para pactar era la Diputación por ostentar «la plena y exclusiva representatividad de este antiguo Reyno». Consecuentemente rechazaban «radicalmente cualquier idea de extraer del resultado de las últimas elecciones a Cortes y mediante el manejo de datos meramente aritméticos, consecuencias en orden a la constitución de un órgano de supuesta representatividad del pueblo de Navarra para negociar con el Estado y decidir nuestra suerte política». Aunque en otras regiones pudieran «haberse constituido o constituirse organismos nacidos por generación espontánea o por inseminación artificial o mantenidos por hibernación, para gestionar preautonomías», en Navarra el único órgano legitimado era la Diputación, que además era irremplazable, obligando la designación de otro órgano a la modificación de la Ley de 1841. A su juicio, la solución pasaría porque la Diputación dictara «nuevas normas sobre composición del Consejo Foral (respetando la mayoría de representantes de Ayuntamientos, impuesta por Real Decreto de 1925), sistema para la elección de sus miembros y ampliación de sus facultades informativas», sin que hiciera falta convenir para ello con el Estado.

En cuanto a las materias que podían pasar a formar parte de Navarra según la reintegración foral plena se valoraba que podían ser todas salvo las que afectaran a «la unidad nacional».

Por último, en relación con el pacto a efectuar con el Estado, a su juicio, «la intervención de las Cortes de la Nación deberá limitarse a darse por enteradas del contenido del Pacto ya suscrito por ambas representaciones».

En el apartado de las conclusiones, las únicas novedades que se introducen son la de que bastaría que la Diputación indicara al Rey y al Gobierno su decisión de alcanzar un nuevo pacto; la recomendación de la expresión Amejoramiento de los Fueros por su arraigo en el vocabulario foral; lo innecesario de un régimen preautonómico para Navarra por poseer ésta «ya un régimen que puede ser definitivo a su voluntad (por la intangibilidad del Pacto sin su consenso) y que supone bastante más que una autonomía concedida»; la posibilidad de tratados interregionales transitorios y denunciabiles con otras regiones con las que nos unan lazos, remarcada la personalidad de Navarra como «antiguo Reyno dentro hoy de la unidad de España»; y la negativa a cualquier referéndum de integración en el País Vasco porque ello «supondría introducir en Navarra el germen de su autodestrucción».

5.7. El Estudio-informe sobre la reintegración foral plena del titular de la asesoría jurídica central, Sr. Aldea, de 24 de octubre de 1977²²

Raimundo Aldea Eguílaz, Titular de la Asesoría Jurídica Central, «a juicio de la mayoría de la Diputación, el depositario de la ortodoxia foral»²³, emitió un larguísimo informe con sus opiniones sobre el tema señalando las contradicciones inherentes en él en cuanto que partía de una concepción semánticamente más ajustada que los demás. Por otra parte, sus opiniones revelan una profunda adhesión al tradicionalismo y a la democracia orgánica, mostrando un profundo anacronismo con los discursos políticos que racionalmente cabía sostener en un contexto europeo occidental en la segunda mitad de los años setenta del siglo XX.

Afirmaba Aldea que «si se quiere conseguir la *Reintegración foral plena*, no cabe sino conseguir que Navarra vuelva a ser *Reino de por sí* distinto en territorio, jurisdicción, jueces y gobierno del resto de España», lo que exige la abolición de las leyes de 1839 y 1841. «Y como esto es así, es absolutamente contradictorio en tesis de reintegración foral plena, hacer otro pacto, que en definitiva no conduciría sino a lo contrario de dicha recuperación plena».

En su opinión, el dictamen del Consejo de Estudios defendía «la reintegración foral deseable, sin derogación de la Ley Paccionada y apoyándose en ella». Esa postura era la que defendía también Aldea por no ser posible la reintegración foral plena.

A su juicio, podía considerarse la postura defendida por el voto particular de Zubiaur, Ruiz de Galarreta y San Martín como de «reintegración foral posible» por abogar «por reintegros parciales y en realidad acomodados, esto es, no puramente forales» a partir de pacto novador del de 1841. Tampoco la postura de Aizpún Tuero sería de reintegración foral plena por proponer en definitiva la actualización de la ley de 1841. A la par que situaba la actitud de del Burgo entre reintegración foral posible y reintegración foral encasillada, calificaba a la postura de del Burgo, y a la de todos los votos particulares, como de «verdaderamente anfibia y falta de fundamento como para achacar a la postura del Consejo de Estudios el defecto de no ofrecer ninguna luz a la Corporación resultante» por cuanto «que no caben más que dos planteamientos serios, radicales, definitivos: uno consiste en que queden sin valor ni efecto las leyes de 1839 y 1841 y el otro partir de la permanencia intacta de dichas leyes y de su espíritu para llegar a la máxima plenitud posible con arreglo a los pactos que formalizan». Esta segunda

²² Tomo II, pp. 182-279.

²³ *Ibidem*, vol. I, p. 225.

posibilidad se correspondería con el acuerdo de la Diputación de 20 de febrero de 1976 de «integración al máximo de las facultades y poderes» con base en la ley de 1841, pero no obviamente con el acuerdo de 26 de agosto de 1977 que hablaba de reintegración foral plena.

El contenido de la reintegración foral plena conllevaría: la derogación de las leyes de 1839 y 1841; la vuelta de Navarra como Reino de por sí; el recobro de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial sobre todas las materias; la reintegración de todas las instituciones (virrey, Consejo Real, Corte Mayor, Cámara de Comptos, Cortes, Diputación del Reino; donativo voluntario; participación militar de los navarros sólo en caso de guerra defensiva). Aldea entendía que todo ello supondría «indudablemente una separación de la unidad nacional» y consideraba la opción de reintegración foral plena como «totalmente impracticable», añadiendo que habría que justificar su viabilidad económica.

En relación con el enfoque de «máxima reintegración foral posible» mediante la modificación de la ley de 1841, defendido por el dictamen del CEDN, Aldea aceptaba la restauración de las Cortes, postergaba la restauración de los tribunales de justicia a un estudio ulterior por la complejidad del tema y veía innecesaria la restauración del Consejo Real, aunque sí la recuperación de sus facultades no atribuidas a la Diputación. Aldea difería de los votos particulares en lo relativo a la evolución de las Cortes navarras en el caso de que se hubieran mantenido y afirmaba, discrepando de aquéllos, que quizás habrían evolucionado no «en Cortes inorgánicas, sino orgánicas evolucionadas, y, perfeccionadas. Las Cortes estamentales eran orgánicas; bastaría cambiar los cauces de representación, algunos casos para poder llegar a unas Cortes Orgánicas, con su democracia incluso y, a nuestro entender, más verdadera por referirse los cauces de representación a los grupos naturales, y no a los artificiales». Añadía que «si el punto de partida es esencialmente foral, no vemos necesidades insoslayables de una transformación radical» ya que las Cortes estamentales navarras crearon «al amparo de la costumbre el ordenamiento jurídico más democrático de Europa», asentando el principio de autonomía de los municipios. Desde su punto de vista tradicionalista, «la democratización orgánica daría a todos pueblos igual tratamiento [de respeto de la autonomía], pero no destruiría el cauce de representación popular. Las demás clases, sin otorgamientos discriminatorios para ninguna, pues todas son nobles y no plebeyas en una democracia orgánica y sobre todo en una democracia de fondo, tendrían un cauce de representación efectiva. El total resultaría unas Cortes o un organismo legislativo democrático de verdad».

Por otra parte, en cuanto a las competencias en ese esquema de máxima reintegración foral posible Aldea indicaba que las materias de la competencia estatal, susceptibles con todo de revisión, serían: política nacional, derechos y

deberes ciudadanos; relaciones exteriores, defensa nacional, política económica general; derecho penal, mercantil y ley de enjuiciamiento criminal; hacienda y deuda pública del Estado; moneda y banca; pesos y medidas; monopolios; política arancelaria, aduanas y fronteras; comunicaciones generales; seguridad pública; trabajo y seguridad social; propiedad industrial e intelectual. A su vez, las competencias estrictamente navarras serían en: constitución y régimen foral; legislación civil y administrativa; justicia; organización y régimen de funcionarios; régimen tributario, económico y financiero, conviniendo con el Estado; instituciones y materias relacionadas con la economía navarra; colaboración en la política económica del Estado: obras públicas, agricultura, ganadería e industria; planificación del territorio, urbanismo y vivienda; transportes; educación en sus diversos grados; bellas artes, cultura y turismo; sanidad, higiene y beneficencia pública; protección a la mujer e infancia; comunicaciones interiores. En relación con la seguridad pública, el trabajo y la seguridad social, Aldea planteaba que se estudiara «la posible concurrencia con el Estado». Con todo, a pesar de llevar a cabo ese ejercicio de enumeración de facultades, señalaba su querencia por «el sistema de competencia universal» por el que «la regla es que la competencia es de Navarra y que solamente ha de ceder o armonizarse ante exigencias ineludibles [...] de la unidad nacional». Por último, estimaba oportuna «la constitución de un Organismo Arbitral de conflictos» y «el restablecimiento de la sobrecarta o pase foral como garantía del respeto al Fuero respecto a las Leyes o Disposiciones del Estado».

En la crítica a la postura de Del Burgo, Aldea ponía de relieve «que no es igual Cortes de un Estado que Asambleas Regionales dentro de un Estado» ya que las primeras recogen directamente la soberanía originaria, mientras que la potestad legislativa de las Asambleas Regionales deriva de la soberanía del estado a través de la Constitución. Por ello, «remitir la razón para la existencia de las Cortes de Navarra a lo que el Estado piense en cada momento sobre si puede o no haber Cortes regionales, esto es, si perdura el actual momento tendente a las autonomías regionales o renace de nuevo el centralismo, pone a nuestra potestad legislativa en el trance de la continua eventualidad, sin fijeza alguna». También rechazaba la idea de que la Diputación «sea un simple ejecutivo» y que la Asamblea esté por encima de aquélla. También se oponía a del Burgo en cuanto a la composición y elección de las Cortes al subrayar Aldea su defensa de unas Cortes orgánicas y mostraba asimismo su discrepancia con del Burgo en relación a la sujeción del nuevo pacto con la Constitución.

Aldea no estaba de acuerdo «con que el Fuero esté a merced de lo que unilateralmente, en cada momento, determine cada constitución» ya que «el Fuero, así, por determinación unilateral, tendría hoy un contenido y alcance y mañana otro distinto. Y así se podría llegar a su práctica reducción al mínimo, invirtien-

do precisamente la norma básica de confirmación de Fueros, que quedaría así: Se confirman los Fueros en cuanto la constitución lo permita. El Fuero sería pura y simple potestad residual».

Se oponía asimismo a la preeminencia de las Cortes frente a la Diputación en el proceso de negociación a causa del carácter representativo de la segunda y porque «trasladar la titularidad de la soberanía de Navarra al pueblo o a otro organismo, es verdaderamente una cuestión de cambio radical, que hace temblar al más valiente».

En sus conclusiones Aldea defendía las posturas del CEDN y de los asesores de la Diputación y vocales del Tribunal Administrativo. Consideraba «muy problemática la situación coyuntural, por los peligros que incluye, en el sentido de que se confunda el derecho originario de Navarra con el tratamiento de las autonomías de concesión y medidas constitucionales» e indicaba «que para poner en práctica el sistema que propugnamos hay razones en pro y en contra en el orden coyuntural», siendo «cuestión de táctica política» que la propia Diputación «podría valorar, a la vista de las alegaciones de unos y otros, mucho más ponderada y eficazmente que nosotros». Para él, no era «necesario transferir la potestad legislativa a un organismo superior a la Diputación, quedando ésta como mero órgano ejecutivo», si bien podían «actuarse procedimientos de acción y participaciones compartidas que no desplacen la titularidad radical» de aquélla.

A pesar de lo dicho en los razonamientos expresados más arriba, Aldea terminaba por asumir la elección democrática de Cortes y Diputación.

En cuanto al procedimiento del pacto, Aldea recalca las tesis de Esparza de 1935 y señalaba que previamente «es preciso dejar bien sentado que se parte de unos poderes originarios, de un status vigente paccionado, que se va nuevamente a pactar y que lo pactado solamente podrá modificarse por el mismo procedimiento» y que «es singularmente exigible que se distinga perfectamente entre autonomías otorgadas y autonomía de Navarra, privativa, para que en ningún momento pueda padecer la sustancia, la esencia del poder de Navarra y de sus concreciones, sea en normas o en instituciones». A su juicio, la titularidad para la negociación correspondía a la Diputación, sin que ello implique que no puedan buscarse «los mayores asesoramientos, empezando por el del Consejo Foral». Finalizaba diciendo:

«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».

En su sesión extraordinaria sobre reintegración foral plena de 15 de diciembre de 1977²⁴, a la que de los diputados críticos solamente asistió Arza y a la que asistieron también Jesús Iribarren y Francisco Salinas como asesores y Aldea como titular de la Asesoría Jurídica Central, se acordó remitir el informe de Aldea al Consejo Foral Administrativo, convocándose a la comisión permanente del mismo. Arza planteó que había que ofrecer una alternativa al CFA, que:

«hay que pensar en dar solución a estas circunstancias del momento presente; que todo pacto, como el de 1841, puede modificarse por otro pacto y conviene adelantarse con alguna solución concreta facilitada por la Corporación Foral como, por ejemplo, pensar en establecer unas Cortes pactando con el Gobierno y que piensa que el Consejo Foral no aceptará que se le pregunte sencillamente sí o no en el tema de la *Reintegración Foral Plena*; que querrá que se le facilite otra alternativa y que a esto debiera llegar la Diputación Foral por el bien de todos».

6. Los debates sobre el tema en el Consejo Foral Administrativo

La Comisión Permanente y de régimen municipal del Consejo Foral Administrativo de Navarra, en la que no había ningún nacionalista vasco, debatió el tema de la Reintegración Foral Plena el 9 de enero de 1978²⁵.

Francisco Beruete Calleja leyó un escrito suyo que pidió al resto de la comisión hiciera suyo. En él se pedía la dimisión de los cuatro diputados que conformaban la mayoría de la Diputación y el mantenimiento de los otros tres; se solicitaba la renuncia a «la irrealizable Reintegración Foral Plena» y el estudio de un pacto complementario al de 1841 para que las materias excluidas en la Ley Paccionada y no afectaran a la unidad constitucional recayeran en la Diputación y que supusiera «la necesaria adecuación que impone la actualidad en su realismo socio-económico-jurídico-político». Dicho proyecto de pacto sería elaborado por un Consejo Foral elegido mediante sufragio universal.

Diversos vocales rechazaron el texto de Beruete y Joaquín Abadía leyó otro suyo en el que planteaba ampliar el autogobierno a partir de la modificación progresiva mediante convenios con el Estado de la ley de 1841.

El vocal Arriaga presentó otro texto en el que se subrayaba el carácter utópico e inalcanzable de la reintegración foral plena y se insistía en las soluciones que partían de la modificación de la ley de 1841. Otros vocales vinieron a apuntar lo mismo.

²⁴ *Ibidem*, vol. II, pp. 280-282.

²⁵ *Ibidem*, vol. II, pp. 308-318.

Finalmente la comisión permanente del CFA acordó considerar inviable la aspiración a la reintegración foral plena y recomendar a la Diputación otras propuestas más viables «que nos conduzcan al Amejoramiento del Fuero, potenciando y tratando de poner en acto todas las facultades originarias que constituyen nuestro patrimonio foral».

Posteriormente, el 15 de febrero de 1978 el pleno del Consejo Foral Administrativo discutió por primera vez el tema en sesión extraordinaria a convocatoria de la Dputación²⁶. Según la última modificación reglamentaria aprobada por la DFN el 25 de enero de 1974, el CFA se componía de 57 vocales: siete diputados forales; tres exdiputados forales (Perfecto Ripa, José Heras y Ambrosio Velasco); doce representantes de entidades culturales, profesionales y económicas (uno a la industria, uno al comercio, uno a la propiedad urbana, dos a las entidades con fines de cooperación, dos a los colegios de abogados, dos a las clases sanitarias, uno al secretariado local, uno a la Universidad de Navarra y uno a las entidades o asociaciones profesionales y culturales: Carlos Clavería, Carlos Garaicoechea, Francisco Uranga, José Miguel Arriaga Sagarra, Félix Recaséns Pérez, María Luisa Astráin Lasa, Albito Viguria Caparroso, Joaquín Abadía Escolá, Florencio Goñi Simón, Ignacio Ruiz de Galarreta Maissonave, Joaquín Arraiza Goñi, Ignacio Sanz González); tres representantes del Consejo de Trabajadores (María Nieves Errazquin de Ávila, José María Monreal Huarte, Javier Yaben Bengoechea); tres del Consejo de Empresarios (Emilio García Ganuza, Blas Morte Francés y José León Taberna) y 29 representantes de ayuntamientos²⁷. Como se verá, sólo a través del resquicio de la representación por las entidades profesionales o culturales se permeabilizaba tenuemente una opinión diferente a la de la derecha navarrista.

En su intervención como presidente de la reunión en su calidad de presidente de la Diputación Amadeo Marco, tras señalar, que la comisión permanente del CFA había considerado inviable la reintegración foral plena y había apuntado hacia el amejoramiento del fuero a partir de la ley de 1841, precisó lo siguiente:

«Reintegración foral plena es la máxima aspiración que la Diputación se planteó y que, desde hace años, fue solicitada por muchos navarros; mas sin que por ello solicitaran la separación de España, ni la integración en otras regiones o entes ni, por supuesto, la exigencia de una *nacionalidad navarra*. Reintegración foral plena, como lo entendió y lo entiende la Diputación, es retener lo que originariamente, y por título propio, tiene Navarra, y, además, *amejorar*

²⁶ *Ibidem*, vol. II, pp. 319-356.

²⁷ *Ibidem*, vol. II, pp. 69-72.

y desarrollar todos los derechos. Esto ha sentido la Diputación desde siempre. Y en ello coincide con los dictámenes de los juristas navarros integrados en diversos organismos asesores, los cuales -por mayoría muy cualificada- rechazan, como asimismo rechaza la Diputación, el que la reintegración foral plena haya de suponer, pura y simplemente, la soberanía o independencia de Navarra, de una Navarra separada de España. Y confiamos en que el Pleno del Consejo Foral -como antes su Comisión Permanente-, percatado de esto, se hallará conforme con la Diputación».

«Se excluye, pues, tal errónea interpretación del concepto reintegración y, en cambio, se dice claramente que con él se expresa lo que siempre rectamente fue entendido: el *mejoramiento foral*».

«La Diputación, al precisar estos conceptos -con los informes que ya ustedes poseen- establece lo mismo que la Comisión Permanente de este Consejo Foral: *retengamos y mejoremos nuestros Fueros*; y ello, mediante pacto o pactos sucesivos entre el Estado y la Corporación Foral: pacto o convenio establecido por la Diputación, no por otros sin legítima representación ni personalidad alguna para ello».

Por último, remarcaba que la Diputación escucharía las iniciativas que se planteasen desde el CFA.

En aquel pleno intervinieron Joaquín Abadía Escolá, Florencio Goñi Simón, Tomás Caballero, Jesús Ezponda Garaicoechea, Mariano Zufía, Carlos Garaicoechea, Carlos Clavería, Francisco Beruete y Javier Yaben Bengoechea.

Centrándonos sólo en las intervenciones más relevantes que no apoyaron la postura mayoritaria, Tomás Caballero, como es sabido, ubicado entonces en la izquierda y años más tarde asesinado por ETA, cuando era concejal de UPN, dijo que la Navarra real discutía sobre la incorporación o no a Euskadi y que lo que la Diputación traía a debate era el tema de la reintegración foral plena, rehuyendo el debate real. A su juicio, el debate de la incorporación a Euskadi había «hecho moverse a los que no se habían movido» y había «hecho que traigan aquí el tema de la Reintegración Foral, hoy, después de muchos años en los que teniendo más poder no sólo no lo habían traído, sino que habían evitado que otros lo trajeran», añadiendo que, siendo un tema que había sido «acogido hace un par de años popularmente, con alegría» se identificaba ahora «con el continuísmo». Alegando que él estaba «absolutamente convencido de que Navarra no debe disolverse en ningún ente político de carácter superior», afirmaba que su postura distaba de la de la mayoría de la Diputación que llegaba «a utilizar a la Diputación Foral para organizar manifestaciones callejeras». Dijo que muchos navarros no habían tomado partido y que no estaban «ni con la Diputación ni con el preautonómico vasco», fundamentalmente por desconocimiento, aún cuando la reintegración foral plena se identificaba «por muchos, empujados en ocasiones por intereses

foráneos, con el continuísmo del régimen franquista, con los favoritismos y el gobierno absoluto, sin ninguna participación popular, con los caciques y las recomendaciones, sin saber exactamente cuál es la traducción a 1978 de la verdadera Reintegración Foral». Se manifestó a favor de una gestión democrática del régimen foral y opinó que la vasquidad de parte de Navarra no conllevaba una unidad política con las Provincias Vascongadas. También opinó en contra de los argumentos que solapaban la liberación nacional de Euskadi con la liberación social de los trabajadores navarros. Se mostró confiado en que los resultados de las elecciones marcarían el camino a seguir. En todo caso la reintegración foral debería estar adaptada a los tiempos y el debate sobre ella debería ser tras una democratización de las instituciones forales, recomendando que de momento se formase una Comisión integrada por la Diputación, una representación variada del CFA, por el Consejo de Parlamentarios Navarros y por una representación de los partidos sin parlamentarios.

Mariano Zufá, dirigente del carlismo federalista y autogestionario, se manifestó como «decidido partidario de la Reintegración Foral Plena», entendida como «la única interpretación lógica y racional que puede tener, es decir, la de alcanzar las máximas cotas de autogobierno exigibles para nuestro pueblo, recuperando las facultades que nos fueron arrebatadas por la Ley de 1841 y restaurando nuestras instituciones tradicionales actualizándolas». Negó que fuera un objetivo utópico y expresó su sorpresa por el hecho de que la Diputación se hubiera limitado a solicitar unos informes a juristas y hubiera prescindido de las fuerzas políticas y resto valor a las opiniones de aquellos especialistas porque no podían valer más que las de los demás ciudadanos navarros. También señaló que era «incomprensible que unos señores que durante cerca de 40 años han dicho contar con el favor de un omnipotente Jefe de Estado y del ferviente deseo de éste de conceder a Navarra todo cuanto éste le pidiera, no hayan movido un dedo para mejorar nuestro fuero ni plantear la Reintegración Foral Plena» y «no menos extraño que en julio de 1976 una moción sobre Autonomía, Institucionalización y Representatividad, de tres señores Diputados, sea rechazada diciendo que *huele a separatismo* y trece meses después llegue su comentado acuerdo [sobre la reintegración foral plena]». Al hilo de todo ello, se preguntaba si la intención no sería demostrar «la inviabilidad de la tal Reintegración Foral Plena literal y estrechamente interpretada para continuar consecuentemente con su actitud inmovilista». Tras señalar que la Diputación carecía «de autoridad moral y de la representatividad precisa» para desarrollar el trabajo relativo a la modificación del régimen político-institucionales de Navarra y que la democratización de las instituciones era paso previo tanto para ello como para el debate en relación con la conveniencia de confederación «con las otras regiones históricas vascas».

El nacionalista, y posteriormente lehendakari del Gobierno Vasco, Carlos Garaicoechea dijo que «renunciar, por utopía, a la reintegración plena, es aceptar como hecho consumado el expolio fundamental: la pérdida de la soberanía originaria y la unidad constitucional» a través de las leyes de 1839 y 1841. Habló de que la recuperación de aquella soberanía originaria no debía de hacerse mediante la reproducción exacta de las instituciones del antiguo reino, absolutamente anacrónicas, argumento éste que había constituido «una forma frecuente de combatir y aun ridiculizar nuestros derechos», ya que «reintegrarnos foralmente no es vestirnos a la usanza del siglo XIX, sino recuperar aquellas cotas de poder contenidas en las instituciones privativas» mediante unas instituciones democráticas y la derogación previa de las leyes abolicionistas y un doble pacto, uno de renovación del pacto foral con la Corona y otro con los restantes territorios forales vascos de índole confederativo «y sin renuncia a su propia personalidad». Y mencionó la enmienda que había presentado el PNV en el debate constitucional.

Finalmente votaron 25 miembros (Joaquín Abadía Escolá, Antonio Alegría Nieva, Urbano Arellano Aguado, Félix Armendáriz Virto, José Miguel Arriaga Sagarra, Rafael Belarra Salazar, Miguel Burgos Arnedo, Ángel Calvo Azagra, Fermín Cornago Ortiz, Jesús Ezponda Garaicoechea, Pedro Garmendia Irigoyen, Rafael Gurrea Induráin, Miguel León Hernández, Joaquín Ignacio Mencos Doussinague, Blas Morte Francés, Leocadio Pérez de Larraya, Gregorio Pérez San Martín, Agustín Ramírez Baquedano, Félix Antonio Recasens Pérez, Perfecto Ripa Fernández, José María Sagastibelza Saralegui, Javier Sagredo Pardo, Juan Sanz Pérez, Ambrosio Velasco Gómez, Agustín Zapata Zudaire) a favor del informe de la Comisión Permanente, trece (María Luisa Astrain Lasa, Trifón Baquedano Arrastia, Francisco Beruete Calleja, Victoriano Bordonaba Castel-Ruiz, Tomás Caballero Pastor, Carlos Clavería Arza, María Nieves Errazquin de Avila, Carlos Garaicoechea Urriza, Florencio Goñi Simón, Jesús Labairu Azanza, José María Monreal Huarte, Javier Yaben Bengoechea y Mariano Zufía Urricelqui) se abstuvieron y uno (Miguel Elcano González) votó en contra.

7. El último cartucho del foralismo tradicionalista

El último intento de la mayoría de la Diputación de negociar con el estado «un *amejoramiento del Régimen Foral*, según la concepción de su gusto, avallada por los expertos foralistas más inmovilistas, fue el encargo, por acuerdo de 22 de marzo de 1978, de un estudio sobre Fuero de Derecho Público Navarro a un equipo de juristas formado por Juan Echandi Indart, Joaquín Abadía Escolá,

Javier Nagore Yárnoz, Juan García-Granero Fernández y Alvaro D'Ors Pérez-Peix²⁸.

Dicha comisión entregó su Proyecto de Convenio de bases legales de Derecho Público de Navarra el 2 de mayo de 1978²⁹. Las Bases que se mencionaban en ese proyecto tenían como finalidad desarrollar en el futuro «una serie de convenios especiales para distintas materias en que parezca oportuno mejorar el régimen actual o proveer soluciones para dudas que puedan surgir con ocasión de nuevas realidades» desde el punto de vista de que «el carácter originario y pre-constitucional del Fuero de Navarra exige un tratamiento legal distinto del que pudiera servir para una descentralización de servicios o una concesión de autonomía» ya que «Navarra no necesita solicitar un régimen autonómico que tiene de siempre». Se añadía que «en la estabilidad y constante reconocimiento general del Fuero de Navarra, tanto en el Derecho Privado como en el Público, se ha encontrado siempre la mejor forma de eficaz colaboración para afirmar y defender la unidad política nacional».

La Base 1^a definía a Navarra como «una región con autonomía jurídica dentro de la unidad política de España», la Base 2^a se refería al patrocinio de San Francisco Javier y al carácter católico de Navarra y en la Base 3^a se habla de la bandera con la laureada. La Base 4^a afirmaba que «Navarra es indivisible, y no puede ser anexionada a ninguna otra región o provincia». En la base 5^a sobre merindades se hablaba de las cinco merindades históricas, sin citarse la sexta, la Baja navarra o de Ultrapuertos, y sin ir más allá de la pura enumeración. En la base 7^a de Fundamento se decía que la autonomía jurídica de Navarra «se funda en la del antiguo Reino legalmente reconocida en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, y consta en el conjunto ordenado de todos los principios, costumbres y disposiciones de su Fuero». En la base 8^a se señalaba que «El Fuero de Navarra tiene carácter originario y rango legal preconstitucional. Es, por lo tanto, amejorable pero irrenunciable». La Base 11^o sobre Leyes contrarias al Fuero: llegaba a indicar que «Toda ley o disposición contraria al Fuero carece de vigencia en Navarra. Son contrarias al Fuero, no sólo las disposiciones que se oponen a las costumbres y leyes de Navarra, sino también todas las que contradigan sus principios generales y las que vulneren la tradición religiosa en la que aquéllas siempre se han fundado». Sobre la Diputación, interpretada a la manera de la ley de 1841, se afirmaba en la Base 20^a que era el órgano competente en el amejoramiento del Fuero a realizar de forma pactada, así como cumplir las funciones ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales que le competen. En el Capítulo II (bases 24 a 28) se hablaba del Consejo Foral y de que la Diputación podría

²⁸ *Ibidem*, vol. II, pp. 360-362.

²⁹ *Ibidem*, vol. II, pp. 362-378.

variar su composición hasta entonces pero con la condición de mantener la mayoría absoluta de representantes de las Corporaciones locales. En otras partes del texto había referencias sobre el TAN, el régimen económico y los servicios: sanidad, enseñanza (no se dice nada en relación con el euskara), comunicaciones públicas, montes, agricultura y ganadería, aguas y minas y policía foral.

El dictamen del asesor Raimundo Aldea Eguilaz del 7 de agosto del 1978 fue positivo³⁰. Con todo, la DFN no mostró interés en seguir el camino que esa Comisión trazaba, ateniéndose por unanimidad finalmente a convenir con el gobierno Suárez el Real Decreto democratizador de las instituciones forales³¹.

El 3 de diciembre de 1978 se publicaba un documento denominado Acta de Afirmación Foral en el que los firmantes afirmaban que «el texto de la Constitución no lo consideran compatible desde el punto de vista foral» y que les movía a esa afirmación «un deber de lealtad a Navarra». Firmaban personalidades del nacionalismo vasco (Bueno Asín, Clavería, Garaicoechea, Zabaleta, Larumbe Biurrun) y del regionalismo navarrista (Ignacio Ruiz de Galarreta, Jesús Aizpún Tuero, Blas Morte)³².

V. EL CUARENTAYUNISMO DEL BURGIANO

Con anterioridad al inicio del proceso de negociaciones de la LORAFNA el papel desempeñado por Jaime Ignacio del Burgo a la hora de elaboración de la hoja de ruta propositiva que conduciría al desenlace finalmente evidenciado fue indiscutible desde fechas muy tempranas. Las bases teóricas del Amejoramiento del Fuero están presentes ya en su tesis doctoral, publicada en 1968 bajo el título *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra* (Pamplona, 1968) en cuanto que constituye una positiva valorización de la ley de agosto de 1841. Entre 1976 y 1979 su ideario programático conoció diversas formulaciones según nos recuerdan Baraibar y Sánchez Prieto³³, apareciendo como una constante su empeño en reivindicar las posibilidades que presentaba la actualización de la ley de 16 de agosto de 1841 y en refutar las posiciones de aquéllos, entre los que se contaban nacionalistas vascos pero también el foralismo tradicionalista, que exigían la derogación de la ley de octubre de 1839, a causa de su trasfondo soberanista y contrario a la unidad constitucional.

³⁰ Tomo II, pp. 388-396.

³¹ Tomo I, pp. 345-356.

³² Tomo I, p. 568.

³³ BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro y SÁNCHEZ PRIETO, Juan María, La controversia Navarra-Euskadi. En Ramírez Sádaba, José Luis (dir.), *Democratización y mejoramiento foral. Una historia de la Transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, pp. 167-266.

Del Burgo planteó por primera vez sus posiciones de cara al futuro más inmediato en un folleto publicado en 1976 en el que se afirmaba la necesidad de reforma de la ley de 1841 y en el que, al defender una fórmula que iba «de la ley a la ley», se «incorporaba la dimensión del sentido, expresaba una continuidad histórica, introducía la cuestión de la identidad».

Esas tesis se manifestaron también en el Programa Foral de UCD de 1977 que se acompañaba de unas Bases para la modificación del sistema institucional de la ley paccionada de 1841 y de un Régimen transitorio, presentados el 25 de octubre de aquel año. Ese programa de UCD³⁴ se basaba en el ya visto voto particular de del Burgo sobre el informe del Consejo de Estudios de Derecho Navarro, fechado el 3 de octubre.

Para UCD de Navarra eran incuestionables «el derecho de Navarra a conservar su identidad en el seno de la comunidad española», «el derecho del pueblo navarro a ejercer la plenitud de la autonomía foral, mediante instituciones representativas y democráticas» y «el derecho de Navarra a conservar su autonomía foral; y a mejorarla mediante pacto de iguales entre el poder central y el de Navarra», mencionándose, asimismo, «la obligación de los poderes del Estado de respetar el *status* de Navarra como región autónoma, sin que en consecuencia puedan imponérsele unilateralmente integraciones en otras comunidades regionales». Por ello, en aquella etapa constituyente, UCD de Navarra entendía que Navarra no precisaba «de ningún régimen preautonómico provisional» en cuanto que se régimen foral garantizaba «un marco de autonomía definitivo en cuanto a las competencias ejercidas actualmente por su Diputación, que tienen carácter originario, es decir, que no se derivan de ninguna concesión u otorgamiento del Estado», sin que dicho «carácter definitivo del régimen foral de Navarra» excluyera «en modo alguno el derecho de la región a perfeccionar su autonomía foral, a partir de su propio sistema de actualización, que no es otro que el de pacto entre el Estado y el poder foral».

UCD de Navarra consideraba el momento constituyente «adecuado para negociar la plena reintegración foral», entendida ésta «en un doble aspecto». En primer lugar, «como restablecimiento del tradicional sistema constitucional de Navarra en lo relativo al reparto del poder navarro, de forma que la Diputación Foral ejerza únicamente funciones de gobierno y administración, transfiriendo al Consejo Foral, como reencarnación de las antiguas Cortes navarras, las facultades de índole legislativa o normativa» y «de elegir y fiscalizar a la Diputación Foral». En segundo lugar, «como recuperación de aquellas facultades que el

³⁴ GORTARI UNANUA, Joaquín, *La Transición Política en Navarra, op. cit.*, vol. II, pp. 122-129.

Estado ejerce actualmente en Navarra sin ser inherente a la soberanía nacional y que detenta en virtud de una interpretación doctrinalmente centralista del concepto de *unidad constitucional* que sirvió de marco de negociación de la Ley Paccionada de 1841».

A pesar de que según la Ley de 1841 la facultad de convenir con el Estado las modificaciones de dicha norma para conseguir la reintegración foral correspondía a la Diputación, «la falta de representatividad democrática» de la de entonces, obligaba a «arbitrar las fórmulas jurídicas que permitan la presencia en las negociaciones de los representantes del pueblo navarro» elegidos en las elecciones de junio de 1977, «sin que ello suponga ruptura institucional alguna». Para ello UCD de Navarra planteaba que «para dar cobertura democrática a las negociaciones con el Gobierno» en la fase de reintegración foral institucional se debía proceder a la constitución de la Asamblea de Parlamentarios navarros, «a la que la Diputación Foral podría comisionar la realización de las referidas negociaciones», asumiendo, además, las funciones consultivas que para la Diputación ejercía el Consejo Foral, «quedando éste limitado al ejercicio de las facultades que le corresponden como organismo de garantía de la autonomía municipal».

En vista de la unanimidad de las fuerzas políticas en la necesidad de la reintegración foral y en la conveniencia «de la transformación del Consejo Foral en una asamblea democrática que elija a la Diputación y que fiscalice su actuación», UCD de Navarra planteaba que se abrieran negociaciones con el Gobierno para que en las elecciones municipales se procediera «a la renovación democrática de las instituciones forales», siendo las funciones del «nuevo Consejo Foral democrático» tres: «la elección de la Diputación foral», «la redacción de una Constitución Foral interna u Ordenanza foral fundamental en la que se regulen las funciones y competencias de los organismos forales, su forma de elección y las relaciones entre los mismos» y «el estudio de las bases y condiciones para la reintegración foral en el aspecto de recuperación de competencias».

UCD de Navarra entendía, asimismo, que «la cuestión de la posible integración de Navarra en Euzkadi» no se podía abordar mientras no se produjera «la renovación democrática de las instituciones forales», rechazándose la posibilidad de renovación del Consejo Foral por procedimientos provisionales en los que el pueblo navarro no participase directamente. Tras la democratización de las instituciones forales, la hipotética integración en Euzkadi que pudiera ser aprobada por el Consejo Foral debería, a juicio de UCD, «ser refrendada por el pueblo navarro mediante plebiscito, por tratarse de un cambio del *status* milenar de Navarra». Con todo, UCD de Navarra abría la puerta al establecimiento «con el poder regional de las Provincias Vascongadas de relaciones de cooperación y coordinación en temas concretos, siempre que tales relaciones no

se traduzcan en la creación de instituciones comunes con funciones decisorias sobre Navarra».

Dicha formación adjuntaba unas «Bases para la modificación del sistema institucional de la Ley Paccionada de 1841». En ellas se planteaba que el Consejo Foral de Navarra, que podría adoptar la denominación histórica de Cortes de Navarra, asumiría las facultades de carácter normativo asumidas por la Diputación en virtud de la ley de 1841 y de disposiciones complementarias posteriores, y que también ejercería funciones consultivas con carácter decisorio. La Diputación Foral sería elegida por el Consejo Foral y ejercería las facultades de gobierno y administración que le correspondían en virtud de la Ley de 1841. El Consejo Foral estaría compuesto tanto por 50 miembros elegidos por sufragio universal directo por las Merindades con arreglo al peso demográfico de cada merindad como por los parlamentarios navarros en las Cortes españolas y 60 miembros elegidos por los ayuntamientos. A las reuniones del Consejo Foral podrían acudir los miembros de la Diputación que no fueran miembros de aquél «con voz, pero sin voto».

UCD de Navarra también planteaba un régimen transitorio hasta que se concretara la renovación democrática de las instituciones forales en el que la Asamblea de Parlamentarios de Navarra asumía las funciones de carácter consultivo en materia de Fuero hasta entonces propias del Consejo Foral, comprometiéndose la Diputación a seguir los criterios de aquélla. Las negociaciones con el Gobierno relativas a la reintegración foral institucional deberían ser llevadas a cabo por una Comisión integrada por dos miembros de la Diputación Foral y cinco miembros de la Asamblea de Parlamentarios navarros.

Los ucedistas navarros aprovechaban, asimismo, para posicionarse en contra del proyecto de Decreto-Ley relativo a la integración de Navarra en el Consejo General del País Vasco, tal y como parecía estaba ya redactado. Se empleaban diversos argumentos. En primer lugar, porque la decisión de integrar a Navarra en el Consejo General del País Vasco se encomendaba en una primera fase a los parlamentarios navarros (cuando la representación legal de la soberanía de Navarra correspondía a la Diputación) y al Consejo Foral una vez democratizado (cuando para ello el Consejo Foral debía recibir nuevas atribuciones competenciales mediante una modificación bilateral de la Ley de 1841). En segundo lugar, porque se otorgaba al Consejo General del País Vasco un poder de decisión sobre Navarra en temas que correspondían a la Diputación y que, en todo caso, suponían una usurpación de funciones forales. En tercer lugar, porque la decisión de integración en el Consejo General del País Vasco significaba una modificación sustancial del status de Navarra. En cuarto lugar, porque la aceptación por Navarra de la autoridad del Consejo General del País Vasco suponía el reconocimiento de un poder intermedio entre Navarra y el Estado. Y en

quinto lugar, porque ubicando la decisión en el Consejo Foral democratizado, se sustraía al pueblo navarro la capacidad de decisión sobre una cuestión trascendental. A esos cinco argumentos se unían otras consideraciones como la referida a la circunstancia de que al instituirse el CGPV al que podía adherirse Navarra en el sentido de que se prejuzgaba de hecho la pertenencia de Navarra al País Vasco. En relación con esa cuestión se planteaba como solución la de que, una vez instituido el CGPV, dicho Consejo pudiera negociar con la institución que representara al poder foral de Navarra la incorporación de Navarra al mismo ya que Navarra tenía un marco autonómico consolidado, previo y superior.. Todo ello requería, además, modificaciones en el Pacto entre Navarra y el Estado.

Por consiguiente, en ese programa se refutaba la constitución de un ente preautonómico junto con Álava, Guipúzcoa y Vizcaya dado que el régimen foral conservado garantizaba ya un marco autonómico, por supuesto perfeccionable y mejorable a través de un nuevo pacto con el Estado y el poder foral, abogándose por una Asamblea o Consejo de Parlamentarios Navarros y rechazándose formar parte de la Asamblea de Parlamentarios Vascos. También se planteaba la democratización de las instituciones forales y una nueva institucionalización de las mismas bajo un esquema de división de poderes. Con todo ello, UCD llegaba a un punto de acuerdo con la Diputación de entonces al defender que Navarra no necesitaba obtener un régimen preautonómico porque poseía ya un régimen pactado cuyo origen iba más allá de una concesión de autonomía. A pesar de los puntos de ruptura, de carácter personal sobre todo, entre UCD y el foralismo tradicionalista y el discurso oficial de la Diputación, además de requerir la participación de ésta en el proceso para proceder de la ley a la ley, el diseño ucedista posibilitaría «un cierto trasvase de contenidos o actitudes» de los viejos idearios navarristas a los nuevos al tener en común diversos elementos como:

«el énfasis en el hecho de la autonomía originaria de Navarra, confirmada por medio de pacto, como justificación para una solución distinta a la del País Vasco en el nuevo marco de organización del Estado; la presentación del problema como una cuestión de derecho y no política; el esencialismo histórico como factor de protección ante la inclemencia política de la discusión democrática»³⁵.

Del Burgo también se mostró muy activo en la cuestión preautonómica y en el debate constitucional. Tras el acuerdo del ministro Clavero con la Asamblea de Parlamentarios Vascos de 11 de noviembre de 1977 donde se reconocía el derecho de Navarra a su plena incorporación al Consejo General Vasco a

³⁵ BARAIBAR ETXEBARRIA, Álvaro y SÁNCHEZ PRIETO, Juan María, La controversia Navarra-Euskadi, *op. cit.*, pp. 179-209.

través del órgano foral competente, y transitoriamente a través de sus parlamentarios (lo que garantizaba la no incorporación por la mayoría contraria de los parlamentarios de UCD en el caso navarro), los parlamentarios de UCD de Navarra viajaron a Madrid para paralizar el acuerdo y se entrevistaron con Clavero y Suárez, argumentando que las negociaciones las debía llevar la Diputación. Después de la constitución el 25 de noviembre del Consejo Parlamentario de Navarra con los nueve parlamentarios elegidos en junio, este órgano consiguió paralizar aquel acuerdo al conseguir la UCD que aprobara una cláusula en el proyecto de Decreto-Ley, finalmente publicado el 4 de enero, que facultaba al Gobierno, de acuerdo con la Diputación, la determinación del órgano foral competente que debía decidir sobre la posible incorporación, siendo necesaria la ratificación de esa decisión por el pueblo navarro mediante referéndum³⁶.

En el debate constitucional, aunque las tesis de la UCD de Navarra no consiguieron prosperar del todo en lo que se refiere a la Disposición Transitoria Cuarta³⁷ ni en lo que respecta a la Disposición Adicional Primera³⁸, triunfaron absolutamente en relación con la disposición derogatoria. Planteada dicha disposición en el Pleno del Congreso, del Burgo consiguió evitar el planteamiento del PNV que extendía la derogación de la ley de agosto de 1839 también a Navarra (y que llegó a reflejarse en una primera versión a la misma), en cuanto que dicha ley había sido para Navarra la base de la solución de 1841 y en cuanto que «el Amejoramiento del Fuero precisaba de la ley paccionada de 1841, y la ley de 1839 era la que proporcionaba a ésta su anclaje jurídico». Tras los debates,

«Navarra quedaba excluida, por omisión, de la Derogatoria. Ese silencio constituía una importante victoria de los centristas navarros. Significaba el triunfo de sus criterios básicos y, sobre todo, el logro de un anclaje constitucional que permitiría abrir una vía navarra hacia la autonomía, una vía singular, diferente a la del resto de Comunidades y, primordialmente, separada del País Vasco»³⁹.

En los pasos siguientes la hoja de ruta de del Burgo siguió imponiéndose a otras alternativas. Las fórmulas que inspiraron la elección del Parlamento Foral y la Diputación en 1979 respondieron con toda seguridad al hilo directo que mantenía con el ministro Martín Villa. Las bases aprobadas por la Diputación el 13 de junio de 1978 para la democratización de las instituciones forales y mejoramiento del Fuero elaboradas por una comisión de técnicos foralistas, muy alejadas de las posturas de UCD, PSOE y de los demás partidos, y que defendían

³⁶ *Ibidem*, pp. 193-199.

³⁷ *Ibidem*, pp. 217-225.

³⁸ *Ibidem*, p. 225.

³⁹ *Ibidem*, pp. 243-249.

un Consejo Foral supeditado a la Diputación y de composición muy compleja y estrambótica⁴⁰, fueron presentadas al ministro sin lograr ningún eco positivo⁴¹. A finales de octubre y principios de noviembre de 1978, la filtración del borrador ministerial de real decreto ya desató reacciones que hablaban de su conformación con arreglo a los intereses ucedistas. El 20 de octubre en *Egin* se enjuició su carácter regresivo respecto a las posturas de los demás partidos; que perjudicaba a la merindad de Pamplona que suponía la mitad de la población y beneficiaba a las menos pobladas; que primaría al UCD y al PSOE que quedarían con 5 y 2 componentes de la Diputación respectivamente, consiguiendo el primer partido con menos del 30 por ciento de los votos UCD el 71 por ciento de los puestos de la Corporación Foral; y se criticaba, por último, la primacía de la Diputación sobre el Consejo Foral al no ser aquella elegida por éste⁴². Por su parte, el 2 de noviembre en un artículo publicado por *Diario de Navarra* Arbeloa Muru insinuaba que el borrador ministerial lo había redactado *algún ucedista navarro*, criticando las soluciones que daba a la elección de diputados y la posible desconexión entre Parlamento y Diputación⁴³. De forma similar, el proyecto de real decreto presentado por Martín Villa el 22 de noviembre⁴⁴ suscitó valoraciones similares: el 1 de diciembre *Egin* vaticinaba que con el sistema de elección de

⁴⁰ En la sesión extraordinaria de la Diputación, a la que concurren los siete diputados, tras diversas votaciones se acordó que para la elección de la Diputación se podían negociar tres fórmulas: sufragio universal en cada merindad; por elección por alcaldes y concejales en cada merindad; y por elección por alcaldes y concejales más los consejeros forales de cada merindad. Asimismo, tras varias votaciones, se acordó que el CF estaría compuesto de tres cámaras: de Fueros municipales (con 55 miembros: 28 de ellos representantes municipales elegidos por sufragio universal entre quienes fueran alcaldes o concejales; los siete diputados forales; y los 20 restantes por designación de la Cámara Plenaria en la forma que se determinase), de Fueros regionales (con 55 miembros: los 7 diputados forales y los 48 restantes por designación de la Cámara Plenaria en la forma que se determine) y de Cámara Plenaria (con 161 miembros: los 7 diputados forales y los 154 restantes por sufragio universal en cada merindad, 44 en cada una de las dos merindades con mayor población y 22 en las restantes). La Cámara de Fueros municipales tendría función de control normativo de carácter municipal; la Cámara de Fueros regionales tendría función de control normativo de las disposiciones de la Diputación de carácter general, sin que pudieran entrar en vigor sin la aprobación de esta cámara; y la Cámara Plenaria tendría competencia para asuntos granados, entre ellos la incorporación a algún otro ente autonómico (GORTARI UNANUA, Joaquín, *La Transición Política en Navarra*, vol. II, pp. 444-453).

⁴¹ *Ibidem*, vol. I, pp. 398-401.

⁴² *Ibidem*, vol. I, pp. 590-592.

⁴³ *Ibidem*, vol. I, pp. 588-590.

⁴⁴ El nuevo proyecto planteaba la denominación de Parlamento Foral en vez de Consejo Foral, la responsabilidad del Parlamento de declarar cuales serán sus funciones y cuáles las de la Diputación, ulterior negociación pactada entre Parlamento Foral y Diputación para conformar un Real Decreto definitivo, división de la merindad de Pamplona en dos (Pamplona y Pamplona-resto), mantenimiento de que ninguna merindad tenga más de un tercio de miembros del PF, carácter normativo y de control del PF, sistema de elección de los diputados (el primero o primeros de la lista según merindades).

diputados al separarse Pamplona y Pamplona-resto UCD podía conseguir seis diputados y el PSOE uno⁴⁵. Finalmente, el *Decreto-Ley 121/1979 de 26 de enero sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales de Navarra* seguía respondiendo a los planteamientos de UCD de Navarra, confirmando la mitificación de la ley de 1841 en cuanto que se simulaba su plena vigencia acomodándola a las nuevas circunstancias al plantear una Diputación de siete miembros elegidos por las cinco merindades, siendo diputados el primero o los primeros (en el caso de Tudela y Pamplona) que mayor número de votos alcanzaran en cada merindad. No aparecía en ninguno de los proyectos presentados por los partidos políticos, ni en el elaborado por el Consejo parlamentario de Navarra, que había sido consensuado por la mayor parte de las fuerzas, y seguía el modelo introducido por Martín Villa en el primer proyecto que presentó a la Diputación el 25 de octubre de 1978, siendo aceptada por ésta⁴⁶.

Finalmente la conformación de la Diputación surgida de las elecciones forales de abril de 1979 respondió al diseño arbitrado por UCD, aunque no en toda su dimensión porque perseguía la consecución de seis diputados sobre siete, ya que este partido sumaba cuatro diputados por uno del PSOE, uno de Amaiur y otro de Herri Batasuna, lo que le daba mayoría absoluta en las votaciones. En los meses siguientes la estrategia ucedista postulada por del Burgo en relación con la configuración autonómica de Navarra fue recorriendo más escalas. Del Burgo también fue el redactor del *Proyecto de Bases de Negociación para el Amejoramiento del Fuero de Navarra* aprobado por la Diputación el 27 de diciembre de 1979, basándose en su voto particular al acuerdo del Consejo de Estudios de Derecho de Navarra de 10 de octubre de 1977 y siendo prenegociado su contenido, según reconoció aquél en una entrevista publicada en el *Diario de Navarra* el 22 de junio de 2002, con el ministro Pérez Llorca, quien las había aceptado en sus términos⁴⁷. También fue el mismo del Burgo quien, por encargo de la Diputación fechado el 22 de noviembre de 1979, elaboró el *Proyecto del nuevo pacto con el Estado sobre la definitiva institucionalización de los organismos forales* solicitado por el Parlamento Foral. El 26 de febrero de 1980 la Diputación aprobó (con los votos de los 4 diputados de UCD y del único diputado de PSOE y el voto en contra de Bueno Asín, de Amaiur) el *Proyecto de Bases sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de*

⁴⁵ *Ibidem*, vol. I, pp. 621-628.

⁴⁶ *Ibidem*, vol. I, pp. 250-255; PASCUAL BONÍS, Ángel, La democratización de las instituciones forales. En Ramírez Sádaba, José Luis (dir.), *Democratización y mejoramiento foral. Una historia de la Transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, p. 369.

⁴⁷ ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en Navarra 1979-1982*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011, pp. 444-445.

las instituciones forales redactado por aquél, no sin que antes lo sometiera a la aprobación de los órganos de la UCD⁴⁸. A partir de entonces comienza una nueva fase en la que el debate sobre el Amejoramiento del Fuero tendrá lugar en el Parlamento Foral y en las mesas de las negociaciones, no siendo óbice las consecuencias políticas del asunto FASA, que motivaron su destitución de la Presidencia de la Diputación en abril de 1980, para que Jaime Ignacio del Burgo estuviera ausente del transcurso de los hechos ya que figuró como asesor en la sombra de la parte ministerial. Pero esa es ya otra historia.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en Navarra 1979-1982*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 2011, 2 vols.
- BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro, Contrafuero, «secesionismo navarro» o control provincial: la pugna entre los Gobernadores Civiles y la Diputación (1945-1955). En Larraza Micheltoarena, María del Mar (dir.), *De leal a disidente: Pamplona, 1936-1977*, Pamplona: Eunate, 2006, pp. 89-114.
- BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro y SÁNCHEZ PRIETO, Juan María, La controversia Navarra-Euskadi. En Ramírez Sádaba, José Luis (dir.), *Democratización y mejoramiento foral. Una historia de la Transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, pp. 167-266.
- ESPARZA, Eladio, *Discurso sobre el Fuero de Navarra*, Pamplona: Ediciones Príncipe de Viana, 1935.
- GORTARI UNANUA, Joaquín, *La Transición Política en Navarra, 1976-1979*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1995, 2 volúmenes.
- MIKELARENA PEÑA, Fernando, Navarra entre el Estatuto Vasco y un Estatuto Singular para Navarra. *Iura Vasconiae. Revista de Derecho Histórico y Autnómico de Vasconia*, 10 (2013), pp. 395-459.
- PASCUAL BONÍS, Ángel, La democratización de las instituciones forales. En Ramírez Sádaba, José Luis (dir.), *Democratización y mejoramiento foral. Una historia de la Transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, pp. 331-410.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 718-722.