



30 años de Amejoramiento del Fuero

La Ley Orgánica del 16 de agosto de 1982 hizo posible la incorporación de Navarra a la España de las autonomías a través de una vía propia que actualizaba el régimen foral del viejo Reino

ÁLVARO BARAIBAR
IRUÑEA

El pasado 16 de agosto la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), conocida como Amejoramiento, cumplió 30 años de vida. Tres décadas desde que entrara en vigor el que sin lugar a dudas es el estatuto de autonomía más original del Estado español. El Amejoramiento fue la forma en que fraguó esa peculiar vía navarra a la democracia en el marco de la nueva España de las autonomías.

Tras la muerte de Franco, en el marco del proceso de institucionalización de la democracia española, uno de los problemas a resolver era el encaje de los nacionalismos –sobre todo vasco y catalán– pero también el gallego– en la naciente democracia. Si España quería dotarse de un sistema político sólido, estable y duradero que sucediera a la dictadura, debía incorporar al consenso a las fuerzas nacionalistas vasca y catalana. El rechazo de vascos y catalanes a la nueva Constitución hubiera supuesto una falta de legitimidad difícil de superar en aquellos dubitativos primeros años de la transición.

Después de que el proyecto de Adolfo Suárez fuera respaldado por una importantísima mayoría de españoles en el referéndum de la Ley para la Reforma Política de finales de 1976 y de que la voz soberana de los ciudadanos y ciudadanas se pronunciara en junio de 1977 en las elecciones generales, había llegado el momento, antes incluso de que se aprobara la Constitución, de poner en marcha los regímenes pre-autonómicos del País Vasco y Cataluña, de modo que las fuerzas nacionalistas vieran una disposición favorable por parte del Gobierno de Madrid de cara a tener en cuenta algunas de sus reivindicaciones.

En este contexto, Navarra pasó completamente desapercibida y cuando el Gobierno Suárez quiso negociar con el PNV el régimen pre-autonómico, lo hizo para las cuatro provincias. A la altura de noviembre de 1977, el acuerdo estaba ya casi ultimado, pero fue frenado por la UCD de Navarra, que obligó a una nueva negociación, en la que el viejo Reino estuviera presente con voz propia. Fruto de aquellas conversaciones, finalmente se llegó a un acuerdo entre UCD, PSOE y PNV en la forma de los Reales Decretos Ley 1 y 2 de enero de 1978 que aprobaban el régimen pre-autonómico vasco y que preveían la posibilidad de que en el futuro Navarra, si así lo quería, pudiera incorporarse a Euskadi. El acuer-

do incluía el compromiso de que aquella fórmula se recogiera también en la futura Constitución. Sería la Disposición Transitoria Cuarta.

DOS VÍAS Resuelta, o pospuesta más bien, la cuestión de la territorialidad, la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra siguieron sus propias vías de acceso a la autonomía. Sin embargo, curiosamente, una fórmula ideada como manera de intentar incorporar al nacionalismo vasco al consenso constitucional sería finalmente la que abriría la puerta al Amejoramiento del Fuero, que tiene su base en la Disposición Adicional Primera no en el Título VIII de la Constitución.

En el debate constitucional, el PNV presentó una enmienda al anteproyecto de Carta Magna: la número 689. En ella se solicitaba la derogación de las leyes de 1837, 1839 y 1876; la devolución a las cuatro provincias de sus instituciones y poderes originarios; la renovación de un pacto con la Corona; así como la posible conformación de un ámbito territorial único para las cuatro regiones forales. Se trataba de una propuesta en clave de soberanía: los Fueros representaban la

La aparición de UPN y el giro navarrista de los socialistas fueron elementos clave en el Amejoramiento

Del Burgo creó una vía de encaje de Navarra en el mapa autonómico con el fin de mantenerla lejos de Euskadi

Mapa de municipios y concejos de la Comunidad Foral de Navarra.

soberanía originaria del pueblo vasco que voluntariamente cedía parte de sus competencias para sumarse al Estado español, pero conservando su capacidad para, en un futuro, poder cambiar de opinión y reclamar lo que por derecho era suyo. UCD, PSOE y PNV llegaron finalmente a una redacción de consenso que sería aprobada como Disposición Adicional Primera. El texto, junto a artículos como el 2 que hablaba de la “indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles”, hacía imposible un reconocimiento de la soberanía del pueblo vasco, motivo por el que el PNV se abstendría en el referéndum constitucional.

Aprobada la Constitución de 1978, había llegado el momento de convocar nuevas elecciones, generales primero (marzo de 1979), y locales después (abril del mismo año). Antes, era necesario que se democratizaran las instituciones forales. La Diputación Foral de Navarra seguía siendo la elegida en vida del dictador y el nuevo proceso de debate del Amejoramiento del Fuero precisaba de unas instituciones legitimadas democráticamente. El Decreto-ley 121/1979 de 26 de enero

definía una Diputación como poder ejecutivo compuesta por 7 diputados, acompañada por un Parlamento Foral (con 70 representantes) en el que se darían los debates sobre la autonomía navarra. La redacción final de la Constitución provocaría la escisión de UCD de un grupo, liderado por Jesús Aizpún, que daría lugar a un nuevo partido, cuya primera actuación sería pedir el NO en el referéndum constitucional. Se trataba de Unión del Pueblo Navarro. La aparición de UPN en el escenario político, junto al giro navarrista del socialismo navarro (que terminaría por abandonar el PSE para configurarse como PSN ya a la altura de 1982), serían dos elementos clave en la configuración final del Amejoramiento del Fuero.

VÍA DE ENCAJE El tercer elemento no fue otro que la figura de Jaime Ignacio del Burgo, líder de la UCD de Navarra y presidente de la Diputación elegida en abril de 1979. Con el objetivo de alejar a Navarra de Euskadi, Del Burgo creó una vía de encaje del viejo Reino en la Constitución y en el mapa autonómico español a partir de la Disposición Adicional Primera. Desde el punto de vista de Del Burgo, en virtud de las leyes de 1839 y 1841, Navarra mantenía vigente su régimen foral, luego no necesitaba de un Estatuto de autonomía para asumir las competencias que el Estado le transfiriera. Navarra ya era una comunidad autónoma antes de que la Constitución se aprobara. Por ello, lo que el viejo Reino necesitaba era únicamente una actualización, una puesta al día, de sus instituciones y sus competencias por medio de un Amejoramiento del Fuero. La Ley de 1841 había quedado obsoleta. El nuevo Amejoramiento serviría, desde el punto de vista de Del Burgo, para adaptar la autonomía navarra a los nuevos tiempos, consolidar un encaje constitucional para la foralidad navarra y mantener al antiguo Reino como comunidad política diferenciada, distinta del resto, y sobre todo, alejada de Euskadi.

Al hilo de los debates del Amejoramiento en el Parlamento tomó forma lo que yo he llamado en alguna otra ocasión un *consenso a la navarra* entre UCD, UPN, PSOE y EKA. Se fijó la idea oficial de la identidad de Navarra, muy en la línea del foralismo más tradicionalista encarnado en ese momento por UPN, y se excluyó de las negociaciones a todo aquel que no hubiera firmado ese consenso. Todas las fuerzas abertzales presentes en el parlamento foral (PNV, HB y Amaiur), fueron apartadas de la comisión negociadora que el 16 de diciembre de 1980 quedaría conformada por 4 representantes de UCD (Juan Manuel Arza Muñuzuri, Ángel Lasunción Goñi, Pedro Sánchez de Muniáin Corera y



Presidentes de la Diputación Foral de Navarra durante la Transición: Amadeo Marco Ilincheta, vicepresidente (1971-1979), Jaime Ignacio del Burgo (1979-1980) y Juan Manuel Arza Muñuzuri (1980-1984)

Javier Moscoso del Prado), 2 del PSOE (Gabriel Urralburu Tainta y Jesús Malón Nicolao) y 1 de UPN (Jesús Aizpún Tuero).

A partir de este momento y hasta la aprobación de la LORAFNA el 16 de agosto de 1982 hubo un total de 12 reuniones para la negociación del Amejoramiento. Más de un año de encuentros y desencuentros para fijar un texto que sería tramitado por el sistema de lectura única en las Cortes, tratando de imitar lo ocurrido en la Ley de 1841, desde una interpretación navarrista, y aprobado sin referéndum del pueblo navarro. Los debates en torno al Amejoramiento y, sobre todo, el proceso negociador con la comisión designada por el Estado se alargaron, entre otras cosas, porque el Estado no estaba dispuesto a que la palabra pacto apareciese en el texto del Amejoramiento. Sin embargo, se trataba de una cuestión clave para el navarrismo: Navarra, desde la posición que le otorgaba su vigente régimen foral, firmaba un nuevo pacto con España que se plasmaba en la forma de un Amejoramiento. Finalmente, la palabra pacto desapareció del articulado del Amejoramiento y la expresión empleada pasó a ser la de una necesidad de acuerdo entre la Diputación Foral y la Administración del Estado. La única referencia al pacto se dejó para el Preámbulo. La LORAFNA fue publicada por el

La palabra pacto, que era una cuestión clave para el navarrismo, desapareció del articulado

Construir Navarra desde Navarra es el punto de partida para cualquier proyecto político

BOE el 10 de agosto de 1982 sin el texto del preámbulo. Un *despiste* repleto de significado.

UN PACTO El carácter de pacto jurídico que el navarrismo quiere dar al Amejoramiento, así como el hecho de que no fuese aprobado por referéndum no son cuestiones menores. Para el navarrismo la cuestión de la identidad queda fuera de la política y la opinión: Navarra es Navarra al margen de lo que los navarros piensen. Por ello, el Amejoramiento no podía ser sometido a referéndum. El miedo no era al resultado, sino al hecho mismo de que la identidad pudiera someterse a la opinión de los navarros. Para el navarrismo el status milenar de Navarra, una identidad forjada por la Historia y el Derecho durante siglos, desde el principio de los tiempos, no podía ser sometido a plebiscito. En definitiva, la interpretación que los mitos del navarrismo hacen de la historia limita y anula el derecho a decidir, ya que sólo hay una cosa que los navarros y navarras podrían ser: españoles.

En este año cargado de conmemoraciones, 30 años después de que se aprobara el Amejoramiento, éste sigue sin haber sido referendado por la población. Ello, unido al hecho de que el texto aprobado se basara en la exclusión de una de las sensibilidades de Navarra, la nacionalista, que no compartía esa visión mono-

color de la Comunidad, debilita claramente su legitimidad. Pero el Amejoramiento, además, no respetó el mandato del Parlamento en un aspecto que ha tenido gran trascendencia como es la zonificación del euskera. El texto consensuado en la cámara navarra fijaba el euskera como lengua oficial, junto al castellano, en todo el territorio foral. Fue en el ámbito de la comisión negociadora navarra, al margen de la voluntad del Parlamento como se estableció la zonificación del euskera.

A pesar de todo, el Amejoramiento es una herramienta útil a la hora de desarrollar el autogobierno de Navarra. No existe conflicto entre los derechos históricos y el derecho a decidir, sino todo lo contrario: los derechos históricos son base y garantía del derecho a decidir en la medida en que suponen un reconocimiento (a través de la Disposición Adicional Primera) de los navarros y navarras como sujeto político. Hoy, como hace 30 años, la decisión corresponde a la ciudadanía navarra. Construir Navarra desde Navarra es el punto de partida para cualquier proyecto político, sea éste el mantenimiento del status quo o un mayor desarrollo de los vínculos con el resto de Euskalerría, pero siempre respetando, como no puede ser de otro modo, la voluntad mayoritaria de la población, único termómetro real en democracia.

EL AUTOR



Álvaro Baraibar Etxebarria (Pamplona, 1970) es doctor en Historia por la Universidad de Navarra con una tesis que fue publicada con el título *Extraño federalismo. La vía navarra a la democracia, 1973-1982* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004). Es autor también de Historia y memoria de los símbolos de Navarra. De las "cadenas" a la "Laureada" y la Ley Foral de Símbolos (Pamiela, 2010). Tanto en los citados libros como en otros artículos y capítulos de libro se ha acercado al problema de la identidad y al análisis de los discursos políticos. Algunos de sus últimos trabajos han girado en torno a la construcción de los discursos de la identidad en Euskalerría a partir de los símbolos, así como a la relación entre memoria e historia.

EGIN BAT SABINO ARANA FUNDAZIOAREN LAGUNEKIN

CLICK: www.sabinoarana.org

ÚNETE A LOS/AS AMIGOS/AS



VICTOR AITOR PANTXO JOSEBA IÑIGO GIOVANNI JONE ALBERTO AMALIA RICARDO MIKELE ÁNGELA FÉLIX ISABEL GORKA ANA URKO MALEN MATILDE BEGONA ESTEBAN IBON EIDERA ALMUDENA ZIORTZA JOSU IRANTZU GARBINE MIREN LUZ IGONE LUIS DAVE ELVIRA IAN ALEX JUAN IKER TELMO XIXILI PEPE SUSANA ORKATZ RITA OR VALENTÍN EGUZKINE BAKARNE VIOLETA MALENA RAQUEL AURORA PERU SONIA NORA GONZALO ALBERTO QUIQUE LUIS MARTINE ANDREA IMANOL LUKA MAR LEIRE JULEN ESTIBALIZ

EGIN BAZKIDE! T: 94 405 64 50 HAZTE SOCIO/A!