



NAVARRA EN LA UNIDAD CONSTITUCIONAL: UN LARGO RECORRIDO DE PACTOS (1841-1982)

José Javier VIÑES RUEDA
 josejavier@viñes.e.telefonica.net

"La Constitución política de la Monarquía española", de 19 de marzo de 1812, estableció un régimen político liberal y abolió el absolutismo, apareciendo dos figuras: los derechos del ciudadano y un nuevo y único sujeto político: la Nación española. Navarra, hasta entonces Reino, tuvo que encajar sus Fueros (Pacto Pueblo-Rey), en la nueva situación, en la que la Nación Española había suplantado al poder del Rey. Los navarros tuvieron que pactar con la Nación o Soberanía Nacional desde una "soberanía" limitada, aforada. Los derechos y leyes de Navarra, sus Fueros, van a modificarse a través de pactos ratificados por ley. Pacto Ley como núcleo foral. Nace el Régimen Foral

LA CONFIRMACIÓN DE FUEROS DE 1839

A la Constitución española de 1812 siguieron años de confusión política y jurídica con periodos liberales constitucionales y periodos de absolutismo monárquico en los que Navarra pasaba de ser una provincia constitucional, con capitán general al frente, a, de nuevo, Reino con virrey. La primera guerra civil, con ambas posturas enfrentadas, finalizó en 1839, con la paz entre constitucionales y absolutistas, con un pacto (Abrazo de Vergara) entre los generales Espartero y Maroto, por el que los liberales constitucionalistas (Espartero) se comprometían a proponer a la Nación (Cortes Españolas) respetar y confirmar los Fueros de Navarra y de las provincias vascongadas.

Dos años antes, en 1837, se había aprobado una nueva Constitución liberal cuyo artículo 4º precisaba: *"Unos mismos Códigos regirán en toda la Monarquía, y en ellos no se establecerá más que un solo fuero para todos los españoles"*. Compaginar la Nación unitaria de todos los españoles con los fueros de Navarra entraba en contradicción.

En el debate de aquellas Cortes liberales progresistas destacó el navarro don Pascual Madoz que, confesándose *"antifuerista antes del acontecimiento de Vergara"*, había llegado al convencimiento de la necesidad y justicia de reconocer los fueros que habían dado libertades a los vascongados y navarros, si bien añadió *"salva la unidad constitucional"*. Muy aplaudida su intervención permitió introducir en el primer artículo de la Ley de Confirmación de los



"Abrazo de Vergara". Panorama Español. Madrid, 1845.

Fueros, *"sin perjuicio de la unidad constitucional"*. Excelente lección incorporada a la Ley: primero, la confirmación general de los fueros (artículo 1º), en lo que no sea contrarios a la "Unidad Constitucional", y luego, en previsión de su cumplimiento material, la "modificación indispensable, conciliándolo con el interés general de la Constitución y de la Monarquía española" (artículo 2º); se aprobó por unanimidad de 123 votos presentes.

En el debate en el Senado, el Sr. Marqués de Montesa, Senador por Navarra, se dirigió al Gobierno para que aclarara qué entendía por Fueros, lo que aquella ley significaba para el Gobierno: *"¿Puedo entender yo, <y las leyes de Navarra>?. El Sr. Arrazola Ministro de Gracia y Justicia contestó: El Gobierno dice que la palabra fueros abraza todas las existencias legislativas de Navarra y Provincias Vascongadas, o de otro modo lo que constituye el llamado sistema foral"*. La Ley se aprobó con 73 bolas en blanco y 6 en negro.



LEY PACCIONADA DE 1841

Las Cortes, la soberanía nacional, habían mandado al Gobierno de la Nación y a la Diputación Provincial de Navarra que se arreglasen entre ambos para la "Modificación de los Fueros". El único camino para cumplir el mandato era el acuerdo pactado entre las partes. El Gobierno de la Nación, liberal y la Diputación, compuesta de siete individuos, también liberales, encontraron el modo de acordar las modificaciones necesarias de las leyes forales. Sobresale el trabajo negociador del tudelano don José Yanguas y Miranda, también liberal, secretario de la Diputación y experto en leyes, archivero e historiador, que negoció y preparó los textos que convenían. Fue el arquitecto del régimen foral 1839-1982.



Enero de 1979. Firma del pacto entre el Estado (Adolfo Suárez) y Navarra (Amadeo Marco) sobre democratización de las instituciones navarras. (Archivo General de Navarra)

En agosto de 1840 el general manchego don Baldomero Espartero, autor del pacto foral de Vergara, asumió la Regencia de España lo que garantizó la progresión de las negociaciones. El primer acuerdo urgido por el Gobierno, falto de dinero, fue la aportación económica directa, o "cupo", de Navarra a la Nación, que en 1840 la fijaron de acuerdo en 1.800.000 reales. En enero de 1841 una nueva Diputación Provincial, continuó las negociaciones que se sustanciaron en la "Ley paccionada de 16 de agosto de 1841 por la que se aprueba la modificación de Fueros de Navarra aprobada por el Congreso y Senado que ha sustentado los derechos forales de los navarros,

competencias de gobierno y la administración de medios propios, compatibles con la unidad constitucional hasta 1982. José Alonso, Ministro de Justicia en 1840, reconoció el carácter de pacto de la Ley de 1841 y llevó a cabo el estudio jurídico del cuerpo foral vigente en 1848.

DECRETO LEY, PACTADO, DE NOVIEMBRE DE 1925

La Diputación creada por la Ley Paccionada de 1841 había asumido funciones de los órganos forales tanto de carácter legislativo, como de control y de fiscalización económica, por lo que en 1898 la propia Diputación vio necesario disponer de un órgano representativo, consultivo y de control económico de sus propias acciones y creó el Consejo Foral Administrativo como remedo de la Cortes perdidas.

Al aprobar el Gobierno de la Nación el Estatuto Municipal de 1925, conculcaba derechos forales municipales de la Ley de 1841 por lo que fue imprescindible llevar a cabo un nuevo pacto entre el Gobierno y la Diputación de Navarra para adaptar el Estatuto al régimen económico y administrativo municipal propio de Navarra. El Real Decreto-Ley, pactado, de 4 de noviembre de 1925, que Aprueba las Bases para armonizar el régimen de Navarra y el Estatuto Municipal", otorgó al Consejo Administrativo Foral nuevas competencias reguladoras: "Para garantizar la autonomía de los Ayuntamientos, la Diputación someterá al Consejo Administrativo de Navarra todos los Reglamentos, Ordenanzas o acuerdos generales referentes a la administración y régimen municipal, siendo necesaria la aprobación del Consejo para que entren en vigor". Un avance importante pactado para la recuperación foral.

CONSTITUCIÓN DE 1978

La Nación Española se dio en 1978 una nueva Constitución y la Diputación Foral estaba expectante de cómo quedarían los derechos forales. Había inquietud por cuanto que un nuevo órgano político y territorial denominado País Vasco o Euskalherria, había surgido desde el separatismo vasco cuyos propulsores con apoyo político, mediático, y presión social, pretendían el fin del Régimen Foral para introducirlo en su nuevo estatus político independentista.

La Diputación Foral, marginada y expectante, recibió con gran alegría que los constituyentes introducían la Disposición Adicional Primera por la



que la Nación “*respete y ampara los derechos históricos de los territorios forales*”. Y vio con sorpresa que los derechos históricos de las provincias vascongadas desaparecían por la Disposición Derogatoria. De este modo Navarra quedó sola, amparada constitucionalmente en sus derechos históricos y forales, tanto por la Ley de Confirmación de Fueros de 1839, como por la Constitución de 1978. Por su parte las tres provincias vascongadas iniciaron juntas una nueva aventura como Comunidad Autónoma, con pérdida de su derecho histórico y foral

Sin embargo, la Diputación de Navarra recibió con recelo la Disposición Transitoria Cuarta que los constituyentes incorporaron también para crear el mecanismo y procedimientos para la incorporación de Navarra a Euskadi ante las presiones del separatismo vascos, en todas sus versiones, moderados y terroristas. Lo que apoyaban también en 1978: UCD, el PSOE y su organización territorial de socialistas vascos (PSE) en el que se incluían los socialistas navarros. El sentimiento foralista estaba en el pueblo navarro soterrado, desorientado; y no menos sus políticos.

PACTO-LEY DE 1979. DEMOCRATIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FORALES

La Diputación Foral durante el proceso constituyente había desaparecido más por marginación política de los constituyentes que por su propia voluntad. Estaba compuesta por siete miembros, (Marco, Asiain, Irazoqui, Fortún, Visus, Iturralde y Arza) quienes mantenían la legitimidad de los derechos históricos forales. Apremiaba al Gobierno renovar esta Diputación, elegida por compromisarios municipales en 1974, y crear el “órgano foral competente”, previsto en la Constitución, para la anexión de Navarra a Euskadi”. El Gobierno de España no tuvo más remedio que tomar contacto y pactar la nueva ordenación de las instituciones forales y su régimen electoral. Presidió la Comisión negociadora por parte del Gobierno de la Nación don Rodolfo Martín Villa y por parte de Navarra don Amadeo Marco Ilincheta a regañadientes, pero sin otra salida para mantener la foralidad. Este nuevo pacto se plasmó en el Real Decreto paccionado de enero de 1979 sobre ordenación de las instituciones forales.

La negociación del nuevo pacto de democratización, se llevó a cabo acuciado el Gobierno por los separatistas vascos, por los socialistas vascos para que Navarra tuviera un



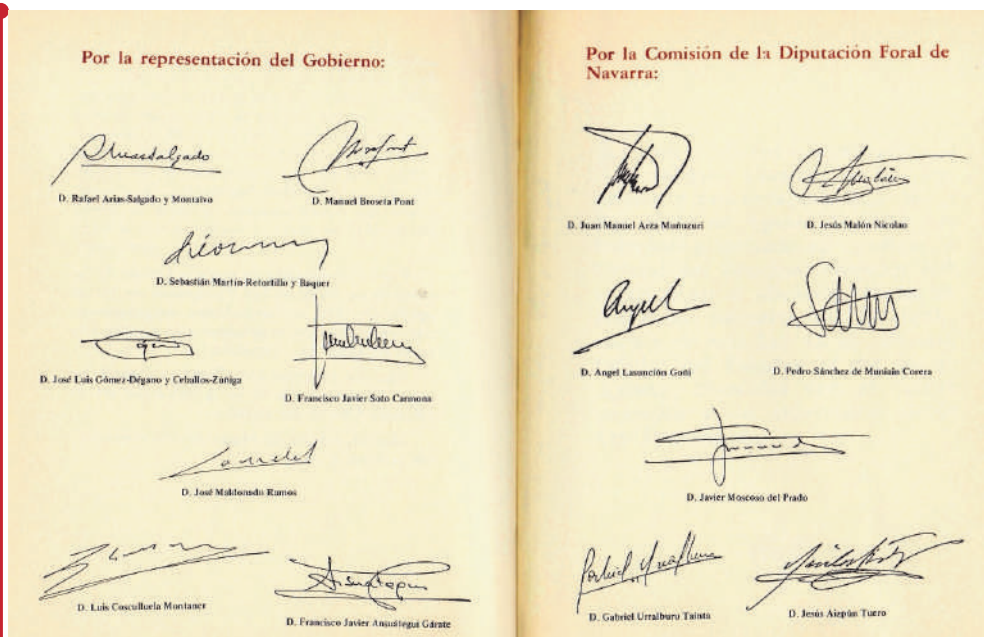
Reunión de la Comisión negociadora Estado-Navarra para el pacto sobre Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra

“órgano foral competente” señalado en la Constitución, para poner en marcha la anexión a Euskadi. Sin embargo del pacto surgieron instituciones democráticas propias, renovadas, como el Parlamento Foral y la Diputación Foral como legítimos representantes del pueblo navarro que van a decidir el destino de Navarra. A este Parlamento Foral se le asignó la función de ser el “órgano foral competente” (artículo 1º).

La consolidación institucional se llevó a cabo tras la elección en marzo de 1979, a través de las urnas, de una Diputación Foral de “siete individuos” por merindades: 4 por UCD; 1 por el PSOE; 1 HB, 1 Frente Autonómico; y la creación “ex novo” del Parlamento Foral de 70 parlamentarios supliendo al Consejo Foral Administrativo de 1898: UCD obtuvo 20 parlamentarios; PSOE 15; UPN 13; HB 9; PNV 3; y otros varios, 7.

LOS SOCIALISTAS NAVARROS EN 1979

En este panorama de tensiones políticas los dirigentes socialistas Urralburu, Arbeloa y Guillermo Fernández, Secretario general de UGT, palpando y sintiendo la realidad mayoritaria de los navarros, la legalidad y la historia, en enero de 1979 deciden crear la agrupación navarra del PSOE, el PSN, y salirse de la de Euskadi (PSE). Decidieron no apoyar la integración de Navarra en Euskadi y por el contrario incorporarse al proyecto de la Navarra foral y española por la vía constitucional de la Disposición Adicional Primera, haciendo una gran mayoría con UCD de Navarra y Unión del Pueblo Navarro.



El texto de la reforma política fue firmado por las partes el 8 de marzo de 1982, donde redefinían las competencias, instituciones, régimen y procedimientos políticos de gobierno de Navarra. Fue remitido para que el Gobierno "en el ejercicio de su iniciativa formalice el pacto con carácter de Ley Orgánica y lo remita a las Cortes Generales para que estas procedan en su caso, a

Fueron protagonistas históricos que debieron sufrir todo tipo de presiones, incluso de sus propios jefes como Felipe González y Chiqui Benegas (Partido Socialista de Euskadi) que veían frustradas sus negociaciones y compromisos con los nacionalistas vascos. Como consolución, Chiqui Benegas hizo prometer a sus camaradas navarros, que apoyarían la creación de un Órgano Común Permanente, entre Navarra y Euskadi, nomenclatura que aparece por primera vez en la historiografía.

LEY PACCIONADA PARA LA REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DE LOS FUEROS DE NAVARRA (1982)

La nueva Diputación democrática de Navarra está, en 1979, en condiciones de tomar su propio camino, consolidar los derechos históricos y forales en el marco de la nueva Constitución. Para el nuevo pacto entre el Gobierno de la Nación y la Diputación Foral de Navarra se constituyeron las Comisiones de trabajo. La del Gobierno de la Nación la componían ocho altos cargos presididos por don Rafael Arias Salgado, Ministro de Administración Territorial; y los representantes por Navarra fueron, Juan Manuel Arza (UCD), Presidente de la Diputación, los diputados forales Jesús Malón (PSOE), Ángel Lasunción (UCD), Pedro Sánchez de Muniáin (UCD), y los tres diputados en Cortes. Javier Moscoso (UCD), Gabriel Urralburu (PSOE) y Jesús Aizpún (UPN).

su incorporación el ordenamiento jurídico español como tal Ley orgánica". Del mismo modo, el texto acordado la Diputación lo pasó al Parlamento Foral donde fue aprobado el 15 de marzo de 1982 por 49 votos a favor; 5 en contra; y 16 ausencias.

La Ley Orgánica, y Paccionada, de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra fue aprobada por la Cortes españolas, en lectura única, el 10 de agosto de 1982 y publicada el 16 de agosto coincidiendo con el aniversario de la aprobación de la Ley Paccionada de 1841. Se cumplen 40 años en los que los navarros están gobernados con sus propias instituciones y sus propias leyes, como expresión gozosa de un sistema Foral que atiende a los individuos y desarrolla a la sociedad navarra "sin perjuicio de la Unidad constitucional de la Nación española".



El autor ha sido Parlamentario Foral y Senador por Navarra.



Sede de la Diputación Foral, desde 1851, y del Gobierno de Navarra, desde 1982.