

EL MITO FORAL (1975-1987)

Demetrio Loperena

LA FORALIDAD PUEDE SER EXAMINADA DESDE DISTINTAS PERSPECTIVAS según la rama del saber que la tome como objeto de estudio. El análisis que puedo hacer forzosamente ha de referirse a aspectos jurídicos dado que es mi especialidad, pero voy a intentar exponer únicamente los jurídico-políticos que tienen un mayor interés para este auditorio multidisciplinar. Abandono, pues, desde el principio el punto de vista jurídico-administrativo, mucho más técnico y sólo de interés para los profesionales del Derecho.

I. SINOPSIS HISTORICA

El periodo sobre el que se va a centrar mi exposición (1975-1987) puede dividirse en tres claras etapas.

- A) Etapa preconstitucional que va desde 1975 hasta 1978.
- B) Etapa de elaboración del Amejoramiento que va desde 1979 hasta 1982.
- C) Etapa de vigencia del Amejoramiento, desde 1982 hasta nuestros días.

Etapa preconstitucional

Por distintos caminos la doctrina foralista desarrollada en los últimos años del franquismo fue asumida por la generalidad de los políticos de todo el espectro ideológico. El nominalismo foralista de la derecha durante el franquismo fue sustituido por un radicalismo fundamentalista orientado a mantener su protagonismo político. Pero las fuerzas vasquistas y de izquierda también asumen formalmente postulados foralistas como veremos.

El 22 de julio de 1976 se debate en la Diputación una moción presentada por 3 de los 7 diputados que instaba la iniciación de los trámites para recuperar el Régimen Foral que consideraban muy escaso de contenido en ese momento. El rechazo de la propuesta fue contestado con el abandono de la sesión por parte de los proponentes, al tiempo que se inició una reacción en cadena de muchos Ayuntamientos en los que por los estrechos filtros franquistas se habían colado buen número de demócratas, especialmente en el de Pamplona. Ya desde ese momento todas las fuerzas progresistas de oposición al régimen apuestan por la restauración foral que se convierte en un efímero señuelo común de rebeldía.

En mayo de 1977, antes de las elecciones del 15-J, un grupo numeroso de partidos suscriben los Compromisos autonómicos, en cuyo párrafo 4.º se decía:

“Sin perjuicio de la personalidad de cada región histórica, ni renuncia a los poderes políticos basados en su *plena reintegración foral*, elaborarán un proyecto de Estatuto de Autonomía, que presentarán al Gobierno, al Parlamento y a su propio pueblo”.

En cláusula especial para Navarra pactan:

“Desarrollando lo establecido en el apartado 4º del Compromiso Autonómico, en lo que a la autonomía específica de Navarra se refiere, las fuerzas políticas abajo firmantes, con pleno respeto a la voluntad popular libremente expresada se comprometen a defender.

1. El establecimiento de una Cámara Legislativa, representativa del pueblo navarro, elegida por sufragio universal directo y secreto y de representación proporcional, por todos los mayores de dieciocho años.

2. Dicha Cámara elegirá de entre sus miembros una Diputación con funciones primordialmente ejecutivas y responsable ante aquella de su gestión”.

Para las fuerzas firmantes PNV, PSOE, ESEI, PCE, DCV y ANV dentro de la estructura unitaria del País Vasco institucionalizado por un Estatuto de Autonomía existirá una Cámara Legislativa en Navarra, sin renuncia a la plena reintegración Foral.

Las fuerzas conservadoras UCD y Alianza Foral se oponían a cualquier vertebración de los cuatro territorios forales. Su foralismo les llevaba a propugnar la recuperación de la plenitud de la autonomía foral y al reconocimiento del derecho del pueblo navarro a decidir libre y democráticamente su propio destino.

En este momento la práctica totalidad de fuerzas políticas consideran indispensable la derogación de las leyes de 1839 y 1841 por ser abolicionistas de los fueros.

La Diputación Foral reacciona ante el protagonismo creciente de los parlamentarios recién elegidos manifestando su intención de lograr la restauración foral plena. Para el 15 de diciembre remite al Consejo Foral un proyecto de reintegración por el que proponía la unión al Estado únicamente en la persona del Rey y para relaciones internacionales y defensa: En Navarra había un virrey, sistema institucional completo, se acuñaría moneda; el donativo foral sólo se pagaría si no se cometía contrafuero. Por supuesto habría aduanas en el Ebro.

Este radicalismo dejó sola a la Diputación mientras se debatía la Constitución y se consensuaba la DTa. 4a. y la D Ad. 1a. Una establece el mecanismo de incorporación al País Vasco y la otra ampara y respeta el régimen foral.

Las fuerzas vasquistas y el foralismo conservador ortodoxo no estaban de acuerdo con los textos de las Disposiciones citados. Tampoco la Diputación y el Consejo Foral que acordaron proponer otra redacción para la D.Ad.1a. a fin de evitar la homologación autonómica. Sólo el PNV defendió la redacción del Consejo Foral.

En definitiva, según el texto de la D.Ad.1a. el régimen foral queda sometido al marco constitucional y estatutario. Sólo UCD y PSOE apoyan tal redacción. En Navarra se hace campaña contra una Constitución que abole el Régimen Foral, publicándose un Acta de afirmación foral navarra rechazándola. Tal acta es firmada por personas cuya ideología va desde el foralismo conservador hasta la izquierda abertzale.

En este momento los firmantes del Acta de una gran pluralidad ideológica rechazan la Constitución por ser antiforal. UCD y PSOE, por su parte, la aceptan porque la D.Ad. 1º no afecta a Navarra en su párrafo 2.º y por tanto no se le somete al marco estatutario a su Régimen Foral.

La foralidad es un factor común en las fuerzas políticas, tal vez, el único.

Etapa de elaboración del Amejoramiento

Una vez aprobada la Constitución se democratizan las instituciones forales por el R.D.

121/79, de 26 de enero, y se constituye el Parlamento Foral con 70 miembros elegidos por merindades. Según reza el propio Decreto una de las finalidades de este Parlamento era presentar a la Diputación una propuesta de distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales. Y esa fue su principal actividad, ya que la otra posibilidad de incorporarse al País Vasco fue rechazada, al haber cambiado de criterio el PSOE sobre el particular.

Pero, ¿cuál era la postura de las fuerzas políticas ante el fuero? De identificación total con la idea de foralidad. Lo ilustraré con citas extraídas del Diario de Sesiones del Parlamento Foral.

Las fórmulas que utilizan para jurar su cargo los nuevos parlamentarios el 23 de abril de 1979, son las siguientes:

PNV: “Juro por Dios cumplir fielmente las obligaciones de Parlamentario Foral con lealtad a Navarra y al resto del País Vasco y propugnar en todo momento la integración, defensa y mejoramiento de los Fueros de Navarra, expresión de autogobierno y libertad”.

UCD y UPN: “Juro por Dios cumplir fielmente las obligaciones a Parlamentario Foral con lealtad a Navarra y propugnar en todo momento la reintegración, defensa y mejoramiento de los Fueros de Navarra, expresión de autogobierno y libertad”.

PSOE: La misma fórmula sustituyendo el primer inciso por “prometo por mi conciencia y honor...”.

HB, EE, UNAI y AMAIUR: “Prometo cumplir las obligaciones del cargo de Parlamentario en defensa de las clases populares, con lealtad a Navarra, cuna de Euskalherria, y propugnar en todo momento la reintegración foral plena, expresión de autogobierno y libertad”.

Todos, pues, propugnan la reintegración foral y todos recelan de la Constitución a la que no citan. Los que se opusieron a la Constitución quieren comprobar si la afirmación de UCD y PSOE de que el Régimen Foral no se somete al marco estatutario regulado en la Constitución es verdadera.

En los primeros discursos de los portavoces de los grupos parlamentarios su formalismo queda bien claro:

El portavoz del PSOE y actual Presidente del Gobierno dice el 6 de junio de 1979:

“...quiero aclarar que cualquier fórmula de institucionalizar las relaciones de Navarra con las provincias vascongadas pasa por el respeto escrupuloso al Régimen Foral de Navarra y por la no pérdida o renuncia de poder autonómico de Navarra tenga o pueda tener en el futuro. Porque comprenderán, y estoy convencido de que en gran parte compartirán las señoras y señores Parlamentarios, que ningún entendimiento —incluso con las provincias más cercanas espiritualmente— puede significar debilitamiento de nuestros Fueros, debilitamiento de nuestro régimen foral”.

El portavoz de UPN, en la misma sesión manifiesta:

“Los navarros de hoy tenemos la responsabilidad histórica de seguir siendo navarros; un pueblo, una unidad político foral, hermanados sin confusiones con el resto de los pueblos de España, con nuestra foralidad íntegra, mejorada en lo que fuera exigido por las condiciones históricas actuales, sin claudicaciones que oscurezcan nuestra navarritud”.

El portavoz de HB, también en la misma sesión, dice:

“Este Parlamento tiene que comenzar afirmando, como lo afirmo yo en este momento, que nosotros no reconocemos otra soberanía que la del pueblo navarro, ni otra Ley que nuestros Fueros, exigiendo como exigimos ahora nosotros, en mi persona, la Reintegración Foral Plena, la devolución del status soberano de Navarra anterior al 25 de octubre de 1839, haciendo saber, como lo hacemos saber hoy nosotros al aspirante D. Juan Carlos de Borbón y Borbón que para ser Rey de Navarra, deberá antes jurar nuestros Fueros, y que para poder jurarlos tiene antes que devolvérselos”.

“Mientras dure el periodo constituyente en el que se proceda a la actualización de los Fueros en forma de Constitución Foral popular y democrática, este Parlamento Foral debe de comenzar por aplicar el Pase Foral a la Constitución de 1978”.

El portavoz del PNV y futuro Presidente del Gobierno Vasco, dice:

“Estamos de acuerdo, y creo que muchos, en perseguir una reintegración Foral que conduzca, si es preciso, a un replanteamiento del modelo de Estado...”

Finalmente, Ezponda (Independientes Forales), manifiesta:

“...yo no concibo, y lo digo con toda lealtad y sinceridad, a ningún navarro que no sea foral, ni tampoco a ninguna persona foral que no se sienta navarro, y navarro es a mi entender, todo aquel que trabaja y vive en Navarra, porque Navarra es de todos y para todos, y en consecuencia Fuero es o debe ser para todos, y no para unos pocos”.

En conclusión todo el espectro político sintonizaba con la restauración foral en claro paralelismo a lo ocurrido en los años veinte.

El Presidente de la Diputación presentó al efecto para su debate en el Parlamento dos grupos de Bases: Unas de Reintegración y Amejoramiento sobre la distribución de competencias entre el Estado y Navarra; las otras de Reordenación Institucional de Navarra. Su contenido fue polémico, pero estaba claro que se alejaban notablemente de los parámetros constitucionales de autonomía.

En el Parlamento se produjo un debilitamiento del vigor foralista de las Bases iniciales. Las definitivamente aprobadas fueron el texto de debate en la Comisión negociadora del Amejoramiento. Se consiguió implicar al foralismo conservador que rechazó la Constitución y se marginó a todas las fuerzas vasquistas en la negociación.

El texto aprobado por la Comisión cuando concluyeron las sesiones del 24 de febrero de 1982 es un Estatuto de autonomía constitucional en su contenido y en su forma. Incluso es perceptible la incorporación al Amejoramiento de algunos apartados de los Pactos autonómicos que reconvirtieron el proceso autonómico en los Estatutos pendientes y en la LOAPA, por ejemplo el art. 17.2 que limita las Sesiones del Parlamento a dieciséis.

Por el Amejoramiento, tal como lo ha dicho el Tribunal Constitucional, Navarra se constituye en Comunidad Autónoma con un régimen análogo al de las demás Comunidades Autónomas. Sólo las fuerzas políticas foralistas moderadas y españolistas aprobaron el Amejoramiento; las vasquistas y de izquierda lo rechazaron.

Etapa de vigencia del Amejoramiento

En el periodo que comienza el 16 de agosto de 1982 hay progresivo debilitamiento del peso doctrinal foralista. Continúan los defensores del Amejoramiento diciendo que no es un Estatuto de Autonomía y que Navarra no es una Comunidad Autónoma. Sus detractores fundamentan su repulsa en que Navarra es una Comunidad Autónoma uniprovincial

inviabile, y el Amejoramiento un Estatuto de escaso contenido.

Toda la doctrina jurídico-política y el T.C. se han pronunciado sobre el Amejoramiento como Estatuto de Autonomía descalificando rotundamente al foralismo tradicional.

Y hasta aquí el discurso histórico expuesto en síntesis.

II. EL DECLIVE DEL MITO FORAL

¿Existe el mito foral?

Creo haber demostrado que el Fuero en Navarra es un mito auténtico. Pero un mito político que ha afectado a la práctica totalidad de fuerzas políticas, no sólo a la derecha, no sólo a los españolistas, sino también a la izquierda y a los vasquistas. A mi juicio, es un mito porque para todos, en algún momento, ha sido un símbolo, un concepto vacío que cada grupo o partido llenaba discrecionalmente de contenido: sirve tanto para defender la indisoluble unidad de España, como la independencia de la Patria Vasca. Ha sido un mito porque políticamente constituía un significante sin significado.

Es difícil averiguar las causas de este fenómeno en Navarra durante la transición. Voy a apuntar una que es la omnipresente en todos los ámbitos: la influencia religiosa. En Navarra los parámetros del catolicismo se han trasladado al ámbito político, al menos, como es de todos conocido.

1.º) Sólo en nuestro ámbito religioso concurren sin estremecimiento de sus instituciones algo y su contrario simultáneamente. En el foralismo ha ocurrido lo propio. Todos católicos, pero unos socialistas y otros integristas; unidad de España, independencia de Euskadi.

2º) Sigue existiendo respeto generalizado a la palabra Fuero. Se rechaza el Amejoramiento, entre otras cosas por antiforal, o se le acepta, pero nadie se atreve a abominar de los Fueros. La analogía con el catolicismo es fácil de realizar.

3º) Hay un componente de esencialidad, al margen de las voluntades, reconocido al Fuero: la navarritud.

En la actualidad las corrientes de pensamiento vasquistas se están despojando del foralismo en su lenguaje político.

El discurso político foralista tradicional también ha perdido vitalidad: hoy se debaten cosas concretas más que esenciales o fundamentos.

A ello hay que añadir que el ciudadano navarro contemporáneo no ha asumido la foralidad como algo políticamente consistente, atractivo y propio.

El debate foralista únicamente continúa, y ya muy larvado, en las élites políticas corriéndose el riesgo de mitificar el antiforalismo por rechazo del Amejoramiento. Creo que debe huírse de hacer del antiforalismo una nueva bandera. Y digo que hay riesgo por estas razones:

1º.- El Amejoramiento no es un Estatuto de segunda como se afirma, ya que Navarra tiene incluso competencias superiores a la C.A.V. y Cataluña, por ejemplo en Régimen Fiscal, Régimen Local y Funcionarios.

2º.- La única salida política para Navarra no es la incorporación al País Vasco. Navarra puede perfectamente continuar como Comunidad Autónoma uniprovincial. Pero además

la incorporación como tal es imposible. Y no sólo en el sentido ontológico que algunos dicen, sino en el jurídico-político. Dos comunidades autónomas pueden diluirse para constituir una nueva pero nunca incorporarse. A este respecto la D.T.a. 4a. de la Constitución a mi juicio está agotada, aunque tampoco pueda descartarse de plano una futura utilización de la misma.

Concluiré invitando a quien pueda hacerlo a que se clarifique el lenguaje político en Navarra desnudándolo de todo foralismo. Creo que debe dárseles a las palabras su contenido propio alejándolas de todo asomo de confusión. Sería deseable, pues, que cada grupo político presente su voluntad política claramente: independencia de Navarra o Euskadi; autonomía constitucional; centralismo; o cualquier otro proyecto, pero sin el ropaje del Fuero, que es peor.

Resulta claro que la contradicción más importante que vive la sociedad navarra es la producida por el enfrentamiento entre las corrientes nacionalista vasca y española.

En realidad tanto el nacionalismo vasco como el español han hecho algo parecido a un uso alternativo del Fuero, como objetivos contrapuestos.

La consecuencia de este doble uso alternativo del Fuero ha sido una confusión de la opinión pública y en la actualidad un desinteresamiento generalizado por el mismo.

Desnudos del sayo foralista el nacionalismo español y el vasco, ambos legítimos, ganarán en claridad y la sociedad navarra en cordura.