

historia

La LORAFNA: la foralidad estática

Antecedentes

Tal vez la nota más característica de Navarra desde el prisma jurídico-político la constituye, en mi opinión, el hecho de que nuestro Viejo Reino es posiblemente el único territorio de lo que conocemos como “Occidente” que no ha vivido, ni vive ni parece que a corto plazo vaya a vivir, un régimen que hoy podamos reconocer como de democracia plena, al menos en lo que se refiere a su constitución interna. La Constitución española permite a sus ciudadanos, en teoría, vivir una democracia fácilmente homologable a cualquier “democracia moderna”; el Régimen Foral navarro no.

El concepto de FORALIDAD, tal como lo conocemos y como lo reconoce el Ordenamiento Jurídico español, nació en 1841, cuando todavía quedaba muy lejos la instauración de cualquier régimen mínimamente democrático y la estaticidad que se impuso al nuevo régimen para Navarra, todavía en parte sobreviviente, avalan nuestra afirmación.

JOSÉ ANTONIO URBIOLA MATXINANDIARENA
Vicepresidente primero del Parlamento de Navarra
entre 1979 y 1981.

Por un lado, en su aspecto público, Navarra pasó de reino soberano a provincia española; después a provincia “foral” española y, por fin, a Comunidad “foral” española sin que a los navarros se nos haya permitido en absoluto opinar sobre ninguno de esos cambios. En el aspecto interno todavía se usurpan a la representación popular (Parlamento) y se atribuyen directamente al ejecutivo funciones y competencias de la máxima trascendencia. Baste como ejemplo lo establecido respecto al procedimiento de reforma de la LORAFNA en comparación con lo establecido para otras reformas equivalentes.

Para la reforma de la Constitución Española, a tenor del artículo 166 en relación con el 87, la iniciativa corresponde al Gobierno, al Congreso, al Senado e incluso con procedimiento especial a las Asambleas de las Comunidades Autónomas. En el “Estatuto de Gernika” la competencia de la iniciativa se atribuye al Parlamento Vasco, al Gobierno Vasco o a las Cortes Generales. Prácticamente lo mismo se establece para los Estatutos de Cataluña y Galicia por citar las nacionalidades más notorias; con otra característica común: en todos los casos, la reforma deberá ser sometida a referendo de los electores.

En Navarra, el artículo 71 de la LORAFNA nos brinda un procedimiento sustancialmente diferente y con tres características que lo definen: 1) La LORAFNA es inmodificable unilateralmente debido a su naturaleza de régimen foral. Si el Gobierno español no quiere; no hay reforma. 2) La iniciativa corresponde en exclusiva a los gobiernos navarro y central que deben ponerse de acuerdo en qué reforma someten a la aprobación del Parlamento Foral y de las Cortes y si no hay acuerdo, no hay propuesta. Otra vez más; si el Gobierno español no quiere, no hay reforma. 3) Todo debe hacerse como al principio, es decir, SIN REFERÉNDUM.

Con estos antecedentes, y teniendo en cuenta el convulso momento político en que se gestó y puso en vigor la Ley Orgánica de Rein-

tegración y Amejoramiento Foral de Navarra, es incomprensible que no se haya procedido a una reforma en profundidad de su texto; que se nombrase una comisión y una ponencia con esa misión y que todo acabase en, nunca mejor dicho, “agua de borrajas”. Una vez más se evidencia esa *estaticidad castrante* a la que se somete a nuestro régimen, privativo desde el poder central con la necesaria ayuda de los partidos de su obediencia.

Y se pretende también someternos al olvido; por eso son imprescindibles todas las actividades que busquen romper el silencio y permitan que sistemática y machaconamente se escuche “la otra voz”; nuestra voz.

Un ejemplo creo que aclara y confirma lo que pretendo decir: la llegada de NAFARROA BAI al Congreso de los Diputados. Desde la constitución misma del Congreso la presencia en él de Navarra había sido prácticamente nula; con los Diputados navarros adscritos a sus grupos centrales, cuando no a grupos de otros territorios, hasta la aprobación de la LORAFNA pasó sin pena ni gloria al llevarse a cabo por el procedimiento de lectura única. El silencio sobre Navarra era la buena noticia para el central-foralismo al que le permitía seguir vendiendo su “Navarra foral siempre española”. La llegada de una única persona (ciertamente no de cualquier persona); la llegada de la diputada Uxue Barkos al Congreso ha supuesto la llegada de “la otra voz”; de nuestra voz y basta medir las reacciones de los hasta entonces monopolizadores para valorar el acontecimiento.

Por eso, porque necesitamos estar presentes y que se oiga nuestra voz, es de agradecer la iniciativa de la FUNDACIÓN SABINO ARANA y de TUTERAKO NAFARREN ETXEA de organizar una mesa de debate en torno a este tema. A mí, personalmente, se me pide, por haberlo vivido en primera persona, que recuerde el escenario y las circunstancias en que se desarrolló lo que se ha denominado el “proceso de reforma política de Navarra” y que culminó con la puesta en vigor de la LORAFNA. Mi agradecimiento, pues, a ambas instituciones por la oportunidad y por la confianza a la que procurare responder como me corresponde; como un militante que participó en los acontecimientos, no en todos los deseados porque de algunos se nos excluyó y, en cambio, sí en otros no deseados de los que se nos obligó a ser protagonista involuntario.

25 urte

El escenario

En mi opinión, hay dos premisas que deben tenerse en cuenta para poder entender y valorar lo sucedido en Navarra durante el periodo de su “transición legal” y, lógicamente, el resultado de todo aquello muy especialmente en lo que se refiere al ámbito jurídico-institucional. De un lado el papel que se le venía adjudicando desde hacía muchos años por el poder central con la colaboración de los “*cuarentayunistas*” y que en momento tan crítico se reclamaba sin paliativos. Por otro lado, el papel que la otra Navarra quería desempeñar precisamente en aquellos mismos momentos tan críticos y recién saliendo del silencio de cuarenta años de dictadura.

La cuestión navarra sale a escena desde el primer momento de lo que conocemos como la transición política. Desde el poder se ve a Navarra como “cuestión de Estado”, como “piedra angular de la unidad de España” o lo que es lo mismo, volviendo la oración por pasiva, “piedra angular para la división de los vascos”. Ese es el papel que el poder central y los “*cuarentayunistas*” le adjudican a Navarra. Ilógico, antidemocrático pero imprescindible para sus intereses.

En la segunda mitad del siglo XIX, a pesar de la ruptura que se produjo entre Navarra y las Provincias Vascongadas con motivo de la negociación como consecuencia de la Ley de 25 de octubre de 1839 (o tal vez a causa de ella), tiene lugar un movimiento de semiunificación de los cuatro territorios que va más allá de lo meramente cultural. Conceptos como los de “provincias hermanas” o el más oficial de País Vasco-Navarro. Instituciones comunes como Euskaltzaindia o Eusko Ikaskuntza u otros proyectos frustrados por unas u otras razones. Todo ello más o menos; mejor o peor tolerado pero sin que nada ni nadie representativo pusiese en duda la natural identidad del viejo Reino Vascón.

Hasta que aparece el Nacionalismo Vasco. Cuando Sabino Arana puede decir con toda natu-

ralidad y total oportunidad que si se intenta destruir nuestros regímenes privativos en nombre del pueblo español y para construir su Estado, también el pueblo vasco existe y con el mismo derecho a construir su propio Estado. Conforme el nacionalismo vasco va poniendo en pie su proyecto las luces rojas se van encendiendo en las mentes del poder central y del “cuarentayunismo”. Algo tan simple como el “divide y vencerás” convierte a Navarra en pieza fundamental para la división de la vieja Vasconia. A partir de aquí todo vale. Hasta negarnos el ser. Hasta tener que oír el “si eres navarro no eres vasco” o el “que vienen los vascos”.

El poder central y el “foralismo cuarentayunista” supieron muy pronto que el para ellos “peligro vasco” estaba de nuevo presente, y lo que ello suponía para sus intereses. Pero también sabían cómo y con quién contraatacar; véase a modo de ejemplo:

(...) “yo voto por esa reintegración foral. Pero si se trata de mezclarnos en el “guiso vascongado”... entonces no quiero nada; prefiero que nos quedemos como estamos”.¹

“Pero tampoco es admisible que se pretenda suprimir la personalidad política de Navarra sin que el pueblo navarro haya tenido la oportunidad de expresar su criterio, en aras de un panvasquismo indudablemente totalitario y extremista que ignora nuestra historia y nuestra propia, rica y variada realidad étnica, cultural y sociológica. Pero por encima de todo hagamos respetar a todos nuestro derecho a la autodeterminación, contribuyendo así a robustecer la armoniosa unidad de las españas.”²

Ese era el papel que se atribuía a Navarra desde los despachos. Pero ¿era el papel que la ciudadanía navarra quería desempeñar?

Lo cierto es que, a pesar de lo que pudiera creerse, a la muerte del dictador, Navarra surge con un espíritu de rebeldía, con un nivel de agitación político-social en la antípoda de la sociedad conservadora, inmovilista como se pretendía desde el oficialismo con una muy importante variable: en ese espíritu de rebeldía y agitación, el tema nacional vasco y los temas sociales, tal vez por primera vez, iban de la mano, al menos en los sectores mayoritarios y con el efecto multiplicador que ello suponía.

La calle

Se ha pretendido que en aquel momento se produjo en Navarra algo parecido a un vacío de poder; que el poder estaba por ahí como flotando y que podía ser del primero que lo agarrase. No era muy acertado el análisis. Como no tardaríamos mucho en comprobar.

Más bien podría decirse, recuperando una frase muy en boga en la época, que en Navarra la calle no era de Fraga y que Fraga no podía tolerar que la calle no fuese suya y, mucho menos, que esa capacidad de rebeldía y de movilización pusiese en peligro el papel que en los despachos del poder se asignaba a Navarra. Todo menos que el pueblo pudiese llegar a decidir su propio futuro, como quedó bien patente al final del proceso. Hace veinticinco años pasó lo mismo que acabamos de presenciar el pasado verano 2007 con motivo de la constitución del nuevo gobierno: Madrid decide.

Y así ocurrió que en los despachos se discutía, con la exclusión del nacionalismo vasco sin distinciones, qué era lo que había que cambiar para que nada cambiase y al mismo tiempo fuera de los despachos; en la calle se desencadenó toda una batería de medidas represivas sin parangón en el estado y allende sus fronteras. Tantas, tan variadas y tan intensas que merecería la pena un estudio exhaustivo, pero no es ése el objetivo de este pequeño relato. No obstante, y para que se entienda mejor el escenario que trato de describir, se pueden citar algunos con trascendencia directa en la gestación y puesta en vigor de la LORAFNA:

■ En Mayo de 1976 tuvieron lugar los hechos de Montejurra con los lógicos efectos en el Partido Carlista. Era el preámbulo de lo que dos años más tarde desencadenaría el sucesor y alumno aventajado de Fraga, Martín Villa.

■ Julio de 1978; SAN FERMIN. Toda una lección: la premeditada provocación, la lógica reacción y la buscada represión con la muerte de Germán Rodríguez incluida. El “no os importe matar” del mando policial y la absoluta barrera con que nos encontramos la Comisión de investigación dicen lo suficiente: impunidad total.

■ Marzo de 1979: Campaña electoral para las primeras elecciones forales y municipales. Una

mesa de propaganda electoral de HB es prohibida y sus miembros detenidos por apología del terrorismo. Habían colocado un panel con la leyenda “Independenzia ETA Sozialismoa”.

■ Julio de 1979: Muerte de Gladys del Estal. En Tudela, en una marcha de protesta contra el Polígono de Tiro de las Bardenas. También en la Ribera debían conocer el costo de la rebeldía.

■ Noviembre de 1979: Muerte de Mikel Arregi. Concejale de Lakuntza por HB, murió por disparo de la Guardia Civil en un “inexistente” control de tráfico. El autor del disparo fue condenado.

■ Agosto de 1980: Primera detención del Vicepresidente del Parlamento Foral. La aplicación de la Ley Antiterrorista posibilitó la incomunicación durante ocho días, permitieron al Fiscal recurrir el Auto de Libertad dictado por el Juez y, tras un mes de prisión, fue puesto en libertad sin cargos por la Audiencia Nacional. Junto a él fue detenido otro parlamentario con el mismo resultado. Ambos de HB.

■ Febrero de 1981: Golpe de Estado de Tejero. Suficientemente conocidos sus efectos, especialmente para el tema que nos ocupa, la LOAPA.

■ Abril de 1981: Segunda detención del Vicepresidente del Parlamento Foral. Error en la persona.

■ Mayo de 1981: Tercera detención del Vicepresidente del Parlamento Foral, esta vez junto a otros veinticinco cargos públicos de HB (parlamentarios, alcaldes y concejales). Sólo el primero pasó a disposición judicial, para ser puesto en libertad sin cargos.

Como era de esperar, todas estas actuaciones y otras muchas como palizas, otras detenciones también injustificadas etc., produjeron el efecto deseado: un ambiente de terror que acalló durante algún tiempo cualquier reivindicación. Incluso el abandono del Parlamento Foral por parte de HB contribuyó a que la tramitación final y puesta en vigor de la LORAFNA se desarrollaran en un ambiente “civilizado”.

Los despachos

Y así, paralelamente a todos estos hechos, los despachos del poder pudieron trabajar tranquilamente y fueron diseñando y, después ejecu-

historia

tando, su plan. Un plan que en lo que se refiere al aspecto territorial tiene unos objetivos clarísimos: “satisfacer” el anhelo de autogobierno del pueblo vasco; reconocer, al menos teóricamente, el derecho de Navarra a formar parte de un proyecto común con los otros territorios vascos, e impedir que ese derecho llegase a ejercitarse.

Así en 1978, el año de los SANFERMINES, se publican los Decretos Preautonómicos que crean el Consejo General Vasco y que resuelven el problema de su incorporación a Araba, Bizkaia y Gipuzkoa pero deja a Navarra pendiente del “órgano competente”. En octubre de ese mismo año Martín Villa presentó su primer Proyecto para la Democratización de las Instituciones Forales.

Víctor Manuel Arbeloa comentaría: “Como el Consejo Parlamentario de Navarra no existe, es decir, no funciona por culpa de UCD y como la Diputación Foral carece, además de representatividad, de toda imaginación política, el que mueve los hilos y corta la baraja es Martín Villa, que ha vuelto a adelantarse de nuevo. Y el que se adelanta canta”³. Un mes más tarde volvió a adelantarse el ministro y presentó un nuevo proyecto que sería

el que en definitiva aprobaría la Diputación sin debate alguno, según cuenta el Secretario de la Corporación Foral.⁴

Mes y medio después, ya en 1979, el proyecto se convierte en norma y a su tenor se constituye el Parlamento Foral. En mi opinión, es más expresivo y más acorde con la realidad hay que decir que lo que se constituía en realidad era ese “órgano competente” al que se referían los decretos preautonómicos y cuya función consistía en impedir el acceso de Navarra al Consejo General Vasco y, consecuentemente, a un ente autonómico común para todos los territorios vascos. La propia redacción del texto lo sugiere: realmente parece como si el subconsciente hubiese traicionado a sus autores.

El artículo primero del Real Decreto Ley establece: “Se constituye el Parlamento Foral de

Navarra al amparo de lo que establece el art. 1 del Real Decreto Ley 2/1978 de 4 de enero, en relación con la disposición transitoria primera del Real Decreto Ley 1/1978 de la misma fecha, que será el órgano foral competente a los efectos establecidos en las disposiciones citadas”.

Parece lógico que la función de ser órgano competente para tomar una decisión como la que nos ocupa, al fin y al cabo temporal, se ubique en una Disposición con carácter adicional o incluso transitoria, pero nunca en un artículo primero, que por naturaleza se dedica a definir lo básico y atemporal que origina la norma. Es como decir que nuestro Parlamento no tiene su origen en la necesidad de democratizar nuestro régimen foral después de cuarenta años de dictadura. Que esto no era lo importante ni lo urgente. Que lo importante y urgente era impedir la posibilidad de la iniciativa que estaba sobre la mesa.

Otros argumentos avalan esta tesis: no hay asamblea legislativa que merezca ese nombre en una democracia que no reconozca la inviolabilidad de sus miembros y que no disponga de una normativa (reglamento) que le permita desarrollar sus funciones y ya hemos visto toda una serie de detenciones de parlamentarios injustificables e injustificadas tanto desde el punto de vista policial, judicial como político. Como anécdota: ante la detención y posterior puesta en libertad de veinticinco cargos electos de HB sin ni siquiera prestar declaración, la única “justificación” obtenida extraoficialmente de un mando policial consistió en que el gobernador de turno, escamado por no haber podido detener a nadie la noche del Tejerazo y, al parecer, informado de un nuevo golpe de estado, decidió no repetir el fiasco. Por otro lado, cuatro meses después de constituirse el Parlamento se pretendió que éste no podía tomar ninguna iniciativa con motivo de la muerte de Gladys del Estal por carecer de norma al respecto. El escándalo y la firmeza de la oposición consiguieron una normativa provisional y una declaración institucional condenando los hechos.

De lo que siguió a continuación hay varios detalles que merecen especial atención: se recabaron de la Diputación las Bases para la negociación pero se olvidaron del euskera. El Parlamento introdujo el principio de la oficialidad del euskera en todo el territorio pero, por lo dicho, en Madrid no gustó y se dejó para mejor ocasión con el resultado conocido. Se aprobaron las Bases y se nombró la Comisión Negociadora con total exclusión de las fuerzas nacionalistas vascas, a pesar de ser casi un tercio del Parlamento. No deja de sorprender con qué frivolidad se habla de la pluralidad de Navarra y con qué cinismo nos llaman frentistas los que no pierden ocasión de practicarlo. La negociación en Madrid se desarrolló a lo largo de 1981 el año del Tejerazo, de las detenciones de parlamentarios y de la LOAPA.

En este escenario se aprobó la LORAFNA que no puede ser, a tenor de la Disposición Adicional 1ª de la Constitución, ni más ni menos que un Estatuto de Autonomía, como lo tiene declarado el Tribunal Constitucional pero la llamaron Amejoramiento para evitarse el referéndum.

NOTAS

¹ Ignacio Ruiz de Galarreta en *Diario de Navarra* de 21/01/1977

² Jaime Ignacio Del Burgo en *Diario de Navarra* de 7 y 8 de enero de 1977

³ Víctor Manuel Arbeloa en *Diario de Navarra* de 2/11/1978

⁴ Joaquín Gortari.. *La Transición Política en Navarra*, Tomo 1.º, pág. 622