

LOS DERECHOS HISTÓRICOS EN LA RENOVACIÓN DEL RÉGIMEN AUTONÓMICO DE NAVARRA (2004-2006)

Roldán JIMENO ARANGUREN

1. INTRODUCCIÓN: LOS DERECHOS HISTÓRICOS Y EL RÉGIMEN AUTONÓMICO DE NAVARRA

En el marco de las reformas estatutarias que en los últimos años han venido protagonizando las comunidades periféricas del Estado, el Parlamento de Navarra impulsó la relativa a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (L.O. 13/1982, de 10 de agosto), a través de la denominada *Ponencia de autogobierno*, texto que, de haber salido adelante, hubiera impulsado al Legislativo a iniciar el proceso de modificación del Amejoramiento del Fuero. El tema de los Derechos históricos volvía a ser objeto de discusión parlamentaria en aquel intento renovador del régimen autonómico, como lo fue en época de la Transición. Echemos la vista atrás, para entender las líneas discursivas del debate político-institucional actual.

El tratamiento de la cuestión de los Derechos históricos en la Constitución y, de manera singular, la Disposición Transitoria cuarta, tuvo en Navarra dos consecuencias políticas inmediatas, claves para la evolución jurídico-institucional inmediatamente posterior e, incluso, actual. La primera fue la escisión de UCD, con la fundación de UPN el 3 de enero de 1979, por no aceptar esta formación liderada por Jesús Aizpún la Transitoria cuarta. La segunda fue el giro hacia el navarrismo operado por el PSOE, renunciando a la integración en Euskadi y apostando por la tesis de la autonomía originaria de Navarra como comunidad política diferenciada. Tres años después se aprobó finalmente la LORAFNA, de cuya negociación fueron excluidos los nacionalistas vascos.

Triunfaron las tesis *neocuarentaunistas* del pacto-ley de Jaime Ignacio del Burgo¹ basadas en el carácter paccionado de la Ley de Fueros de 1841, a pesar de que el mito histórico del pacto-ley hubiese sido duramente atacado por juristas e historiadores. Sintetizaremos, a continuación, las diferentes opiniones².

Fue el caso de M.^a Cruz Mina Apat, para quien del Burgo introdujo una interpretación ideologizada de la historia reciente de Navarra³. Como demostró esta historiadora, la Ley de 1841 tenía un carácter ordinario, y podía modificarse unilateralmente por las Cortes Generales sin que se precisase el consentimiento de Navarra. Otro contemporaneísta, Miguel Artola, afirmó que la denominación *paccionada* no se correspondía con ningún tipo legal, y su existencia era incompatible con la Constitución, que atribuía la potestad legislativa a las Cortes con el Rey⁴.

En la misma línea, aunque desde una perspectiva netamente jurídica, Antonio Martínez Tomás examinó concienzudamente la naturaleza jurídica de la Ley. Negaba la naturaleza paccionada del régimen foral y de la Ley de 1841, argumentando en contra de las tesis pactistas el respeto absoluto a la Constitución de 1837, la imposición del criterio del Gobierno en las conversaciones, las modificaciones introducidas por las Cortes y la Soberanía nacional ejercida por el legislativo. La Ley de 1841 era modificable por otras posteriores, y aun siendo importante, era, como la de 1839, una ley ordinaria, que no contenía pacto alguno que fuera inmodificable sin el previo acuerdo con la Diputación Foral de Navarra⁵. Otros juristas destacados, como Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández Rodríguez⁶, rechazaron la categorización de la Ley de 1841 como *paccionada*. Para José Antonio García Trevijano

¹ DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio, *Ciento veinticinco años de vigencia del pacto-ley de 16 de agosto de 1841*, Pamplona: Editorial Gómez, 1966, p. 16.

² Sobre las diferentes perspectivas *vid.*, asimismo, los trabajos de LOPERENA ROTA, Demetrio, *Aproximación al régimen foral de Navarra*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1984. RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989, pp. 74-106, 298-512. *IBID.*, Artículos 1 a 3. La Comunidad Foral de Navarra, los derechos históricos y el Amejoramiento. En Juan Alfonso Santamaría Pastor (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, pp. 23-29. MARTÍNEZ BELOQUI, Sagrario, *Navarra, el Estado y la Ley de modificación de Fueros de 1841*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, pp. 35-39.

³ MINA APAT, María Cruz, *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Madrid: Alianza, 1981, p. 10.

⁴ ARTOLA GALLEGU, Miguel, *Historia de España Alfaguara. V. La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Madrid: Alianza Universidad, 1987 (9ª reimpr.), p. 259, nota 46.

⁵ MARTÍNEZ TOMÁS, Antonio, *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra*, Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1972. Tesis doctoral inédita, pp. 553-592.

⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid: Civitas, 1974, pp. 103-104.

Fos la calificación de *paccionada* era contradictoria⁷, mientras que para Alfonso Santamaría Pastor esta ley era *conocida con tanta tradición como impropiedad como la ley paccionada*⁸. El iushistoriador Francisco Tomás y Valiente señaló, por su parte, que no había pacto, sino que *formalmente y en buena técnica jurídica no parece admisible calificarla como ley paccionada*⁹. Los juristas navarros Pedro M.^a Larumbe Biurrun¹⁰ y Héctor Nagore Soravilla¹¹ también defendieron la naturaleza ordinaria de la Ley de 1841.

Existen finalmente dos doctrinas intermedias. El historiador y entonces político de la UCD y compañero de Jaime Ignacio del Burgo, José Andrés Gallego, recordó que las posturas en relación con la naturaleza jurídica de esta Ley eran tres: para unos un contrafuero, para otros un pacto y para los terceros una de tantas leyes. Afirmaba que ciertamente la Ley de 1841 era un contrafuero, pero que no cabía olvidar que no sólo en Navarra, sino en todo el Occidente, el liberalismo se había impuesto por medios revolucionarios¹². Por su parte, y ya desde una perspectiva jurídica, Demetrio Loperena abordó la cuestión recogiendo las distintas posiciones doctrinales. Para él, pese a la innegable trascendencia de la Ley de 1841, ha de concluirse que Navarra no pasó a pertenecer al Estado unitario a través de un pacto, ya que sólo se dio el mismo para determinar el contenido de un régimen administrativo especial. El Estado, en suma, se auto-organizó regionalizadamente en una parte de su territorio a través de las leyes de 1839 y 1841¹³.

A la discusión sobre el carácter paccionado de la Ley de 1841 y, por ende, del Amejoramiento de 1882, se unió la discusión sobre si el Amejoramiento del Fuero era o no un Estatuto de Autonomía. Nuevamente triunfó la doctrina de Jaime Ignacio del Burgo, en este caso acompañada de otros juristas navarros como Manuel Pulido Quecedo, Francisco Sancho Rebullida, Enrique Rubio Torrano, José Antonio Asiáin Ayala o Francisco Salinas Quijada.

⁷ GARCÍA TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de Derecho Administrativo*, II-2, Madrid: Revista de Derecho Privado, 1971, p. 1080.

⁸ SANTAMARÍA PASTOR, Alfonso et al., *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 515.

⁹ TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «Los derechos históricos de Euskadi», en *Sistema*, 91 (1979), p. 15.

¹⁰ LARUMBE BIURRUN, Pedro M.^a, «El sistema foral navarro (siglos XIX y XX)», en *Langaiaik*, 1 (1982), pp. 30-31.

¹¹ NAGORE SORAVILLA, Héctor, «La autonomía municipal navarra. El Tribunal Administrativo delegado de la Diputación Foral», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 7 (1983), pp. 263-265.

¹² ANDRÉS GALLEGO, José, *Historia Contemporánea de Navarra*, Pamplona: Ediciones y Libros, 1982, pp. 150-153.

¹³ LOPERENA ROTA, Demetrio, *Aproximación al régimen foral*, op.cit., pp. 46-47.

Partiendo de la inaplicación a Navarra del párrafo segundo de la Disposición Adicional primera de la Constitución, negaron el carácter estatutario del Amejoramiento del Fuero, considerando que se trataba de una norma atípica, fruto de un pacto que, a su vez, ejercía de instrumento de incorporación al ordenamiento jurídico¹⁴. Siendo el Estatuto de Autonomía el instrumento para acceder al autogobierno —situación en la que Navarra se hallaba dada su preconstitucionalidad—, Navarra no precisa de aquél, sino que actualizaba sus Fueros o Derechos históricos de modo parcial, y no general, recurriendo al principio foral de pacto. Una vez más, fue Jaime Ignacio del Burgo quien desarrolló con mayor extensión y profundidad la caracterización atípica y no estatutaria del Amejoramiento del Fuero. La LORAFNA era resultado de un nuevo pacto entre Navarra y el Estado que producía una novación modificativa de la Ley paccionada de 1841, mediante la actualización de los Derechos históricos de Navarra. El fundamento del Amejoramiento se hallaba así en el carácter *originario* de los Derechos históricos de Navarra, en su preconstitucionalidad, que se proyectaba en el texto orgánico evidenciando una naturaleza jurídica no estatutaria, aspecto manifestado en su preámbulo y en muchos de sus preceptos.

Dentro de Navarra existen posturas discripantes con esta tesis, que entienden que el Amejoramiento es un estatuto de autonomía fundamentado en la Constitución, que ha convertido a Navarra en Comunidad Autónoma. Destaca en este sentido Demetrio Loperena Rota, quien caracteriza la LORAFNA como estatuto de autonomía por las razones siguientes: 1. Responde plenamente al concepto jurídico de estatuto de autonomía. 2. Su fundamento jurídico-político está en la Constitución, resultado del poder constituyente fundamental e ilimitado que respeta los Derechos históricos, sometiéndolos a sus principios y esquemas fundamentales, dada la supremacía de la Constitución. 3. Por su contenido temático es constitucionalmente un estatuto de autonomía. 4. Por su entronque constitucional, que se sitúa en el título VIII de la Constitución, resaltando su carácter de Ley Orgánica. 5. Por el sistema de garantías que posee, idéntico al constitucional establecido para las comunidades autónomas. 6. El Estado ha tratado a Navarra a través de sus normas como una comunidad autónoma. En definitiva, para Loperena se trata de un estatuto de autonomía equiparable al resto de estatutos (art. 151 de la Constitución), pues coincide su carácter pactado, la estructura institucional básica y la articulación competencial¹⁵.

La doctrina foránea sostuvo con carácter general la naturaleza estatutaria del Amejoramiento del Fuero. Así por ejemplo, Santiago Muñoz Machado

¹⁴ *Vid.* referencias en RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, Artículos 1 a 3. La Comunidad Foral de Navarra, *op.cit.*, p. 28.

¹⁵ LOPERENA ROTA, Demetrio, *Aproximación al régimen foral*, *op.cit.*

argumentaba en torno a la Disposición Adicional primera que arbitra, a lo más, un procedimiento singular de acceso a la autonomía, pero en todo caso el instrumento indefectible sería el estatuto de autonomía, naturaleza predicable del Amejoramiento foral¹⁶. Otras voces abogaron por el carácter *originario* de los Derechos históricos navarros, como la de Miguel Herrero de Miñón¹⁷.

Aspecto intrínsecamente unido al concepto *pacticio* concebido por Del Burgo fue la argumentación para no sacar el Amejoramiento a referéndum: el Amejoramiento era la opción que Navarra debía seguir de acuerdo con la historia y no dependía, por tanto, de la voluntad de los ciudadanos. Esto, como bien ha observado Santiago Leoné, se enmarca en la percepción de Jaime Ignacio del Burgo de que *Navarra es Navarra*, consideración convertida en una verdad histórica absoluta que, por definición, escapa al debate democrático, puesto que no es algo sobre lo que los navarros tengan capacidad de decidir. Sin embargo, en el propio cuestionamiento de Jaime Ignacio del Burgo puede darse *de hecho*, la posibilidad de un referéndum en torno a la integración de Navarra en la Comunidad Autónoma Vasca a través de la Disposición Transitoria cuarta; si bien ese hipotético referéndum no supondría tanto la libre determinación de los navarros cuanto la elección entre la verdad (*Navarra es Navarra*) y la mentira (*Navarra es Euskal Herria*)¹⁸.

En cualquier caso, aunque aquella actitud de no dar al pueblo la posibilidad democrática de opinar parece evidenciar un miedo justificado por lo ocurrido en el proceso estatutario de la Segunda República, tampoco podemos obviar que las fuerzas políticas que habían apoyado el Amejoramiento consiguieron, en las primeras elecciones al Parlamento de Navarra del 8 de mayo de 1983, 41 parlamentarios de los 50 totales, superando el 80 % de los escaños. Esta realidad se ha ido repitiendo en las elecciones posteriores hasta la actualidad¹⁹, aunque no es menos cierto que el único referéndum celebrado en Navarra años después, el de la incorporación de España a la OTAN (12-3-1986), recibió en

¹⁶ MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid: Civitas, 1982, p. 283.

¹⁷ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, Los «derechos históricos» de Navarra como paradigma. Rafael Domingo y Mercedes Galán (Coord.), *Presente y futuro del Derecho Foral. Jornadas conmemorativas del XXV Aniversario del Fuero Nuevo*, Pamplona: Euns, 1999, p. 68.

¹⁸ LEONÉ PUNCEL, Santiago, *Los Fueros de Navarra como lugar de la memoria*, Donostia/San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2005, p. 272.

¹⁹ PARLAMENTO DE NAVARRA, El Parlamento Foral de Navarra. Resultados electorales, órganos del Parlamento y acuerdos. En *Parlamento Foral de Navarra*, Pamplona: Parlamento de Navarra, 2004, pp. 211-270. Cfr. ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, Clausura de las Jornadas. En *Diez años del Amejoramiento del Fuero (1982-1992)*. *El Estado de las Autonomías y Navarra*, Pamplona: Parlamento de Navarra, 1994, p. 157.

Navarra un voto negativo (como en País Vasco, Cataluña, y Canarias), frente a la actitud favorable de los partidos que habían apoyado la LORAFNA.

El Amejoramiento del Fuero de 1982, entendido como actualización de la Ley paccionada de 1841, configuró la vía navarra a la democracia como un camino separado y diferenciado políticamente del País Vasco. En palabras de Juan M.^a Sánchez Prieto y José Luis Nieva Zardoya, esa filosofía cuarentaunista impulsada por del Burgo desde la UCD de Navarra y asumida posteriormente por UPN permitió superar el desconcierto tradicionalista inicial de la Diputación y orientar el debate y tratamiento constitucional de la *cuestión navarra* de un modo original, hasta convertirse en doctrina oficial comúnmente aceptada por las fuerzas políticas mayoritarias, incluido el socialismo navarro, que rectificó sus pronunciamientos iniciales a favor de la unión vasco-navarra²⁰. Y tal y como han indicado estos autores²¹ y otros contemporaneístas como Álvaro Baraibar²² y Santiago Leoné²³, Jaime Ignacio del Burgo se reveló durante la Transición como el heredero de Víctor Pradera, ya fuera por su oposición al nacionalismo vasco, por su concepción de la historia *verdadera* de Navarra, por recibir en su campaña el apoyo mediático de *Diario de Navarra* y, sobre todo, porque su estrategia política se inspiró de forma inmediata en el pensamiento desarrollado por Pradera en la Asamblea de Pamplona de 1918, cuando éste enfatizó que la cuestión foral navarra era diferente de la de Vascongadas²⁴.

La solución historicista del Amejoramiento vino de la mano *neocuarentaunismo*, nueva fórmula del *cuarentaunismo* tradicional navarro imperante durante el franquismo. La UCD de Jaime Ignacio del Burgo, pero también UPN, no podían reafirmarse mediante referencias a su inmediato pasado por su conexión con el legado de la dictadura. Para Emilio Majuelo, la legitimación histórica de la derecha navarra tenía que alejarse de su historia más concreta y reciente, a la vez que se ponían las bases de la transformación de las instituciones navarras adecuadas al nuevo estatus constitucional español²⁵. Navarra construía su futuro democrático en base a su pasado decimonónico.

²⁰ SÁNCHEZ PRIETO, Juan María y NIEVA ZARDOYA, José Luis, *Navarra: memoria, política e identidad*, Pamplona/Iruña: Pamiela, 2004, p. 321.

²¹ *Ibid.*, p. 321.

²² BARAIBAR ETXEBERRIA, *Extraño federalismo. La vía navarra a la democracia 1973-1982*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

²³ LEONÉ PUNCEL, Santiago, *Los Fueros de Navarra*, *op.cit.*

²⁴ *Vid.* en torno a esta Asamblea, JIMENO JURÍO, José María, *Obras escogidas de José María Jimeno Jurío*, 9. *Navarra, 1917-1919. Reivindicaciones autonómicas y reintegración foral*, Pamplona/Iruña: Pamiela-Diario de Noticias, 2004 [1977].

²⁵ MAJUELO GIL, Emilio, «Navarra. 1982-2005», en *Jardunaldiak. 23 urtez Amejoramendua. Azterketa ezkerretik. 2005eko irailean. Baluarte-Iruñea*, Bilbo: Ipar Hegoa Fundazioa, 2006, p. 10.

Pasado casi un cuarto de siglo, el Amejoramiento de 1982 demostró estar obsoleto. En el Estado, vascos, catalanes, valencianos y andaluces comenzaron a estudiar las posibles reformas de sus estatutos de autonomía. Se abrió paso a un proceso de reforma estatutaria al que Navarra parecía querer sumarse. El Parlamento de Navarra se afanó a lo largo de 2005 y el comienzo de 2006 en sacar adelante un borrador de la Ponencia de autogobierno. En la misma, todos los partidos se mostraron partidarios de introducir modificaciones en el Amejoramiento, aunque cada uno incidiendo en su ideología. Sin embargo, a pesar de su previsible fracaso, la Ponencia evidenció las posturas que cada opción política adopta actualmente frente a la foralidad. Unión del Pueblo Navarro (UPN), Convergencia de Demócratas de Navarra (CDN) y Partido Socialista de Navarra (PSN) apenas plantearon reformas sustanciales. Frente a ellos, Aralar, Eusko Alkartasuna (EA), Partido Nacionalista Vasco (PNV) e Izquierda Unida de Navarra (IUN), abogaron por una reforma más profunda. También Batzarre, aunque sin representatividad en el Parlamento, solicitaba un profundo cambio de la LORAFNA. Recorreremos las diferentes ideologías, desde la derecha a la izquierda, pasando por el nacionalismo vasco y acabando en el carlismo, opción esta última que no se pronunció en torno a la revisión del peculiar *estatuto de autonomía* navarro.

2. ANTECEDENTES DE LA PONENCIA DE AUTOGOBIERNO

La Ponencia de autogobierno hunde sus raíces en la Comisión Especial de Autogobierno del Parlamento de Navarra, constituida en junio de 2002, a la vista del proceso que se estaba siguiendo en las vecinas Vascongadas. Al año siguiente, a iniciativa de IUN, la Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra aprobó una *Resolución por la que se crea una ponencia para estudiar y valorar propuestas en materia de autogobierno* (6 de noviembre de 2003), con el contenido siguiente:

1. Crear, en la Comisión de Régimen Foral, una ponencia sobre el estudio, valoración y propuestas en materia de autogobierno en Navarra.
2. El objeto del trabajo de la ponencia será realizar un informe sobre la situación actual de nuestro autogobierno; así como de sus posibilidades para avanzar en el desarrollo del autogobierno de Navarra.
3. Los diferentes grupos parlamentarios presentarán sus propuestas al objeto de establecer el trabajo y el debate de las mismas.
4. La ponencia podrá recabar de diferentes personas, expertos y agentes sociales sus valoraciones y propuestas.
5. El trabajo encomendado terminará con un documento en el que se plasmen las conclusiones y propuestas aprobadas por mayoría. Se incorpora-

rán los diferentes votos particulares que se produzcan. El plazo de finalización del mismo se establece en cuatro meses prorrogables²⁶.

La Ponencia se constituyó el 17 de febrero de 2004, con la siguiente composición, previa designación por los grupos parlamentarios de la Cámara: Carlos García Adanero (UPN), Juan José Lizarbe Baztán (PSN), Miguel José Izu Belloso (IUN), Patxi Zabaleta Zabaleta (Aralar), Juan Cruz Alli Aranguren (CDN), Begoña Errazti Esnal (EA) y José Luis Etxegarai Andueza (Grupo Mixto, PNV). Tras once sesiones y haber escuchado a diferentes expertos que informaron sobre la materia, el 20 de diciembre de 2004 se presentó el Borrador del Informe de la Ponencia sobre autogobierno de Navarra²⁷. En el mismo se abogaba por la reforma del Amejoramiento para adaptarla a la coyuntura institucional y social actual. Se consideraba que la Comunidad Foral diseñada por el Amejoramiento del Fuero en estos años había quedado completamente institucionalizada. Lo cual no quería decir que no hubiera aspectos de tal institucionalización que no necesitaran ser revisados. El propio Amejoramiento regula su proceso de reforma, e incluye en su Disposición Adicional primera la declaración de que no se renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra. Camino del cuarto de siglo de andadura era el momento propicio, con la experiencia acumulada y una suficiente perspectiva, de proceder a una reflexión sobre el futuro de Navarra, sobre el funcionamiento de sus instituciones, sobre las carencias, disfunciones u oportunidades de mejora que ofrecía su marco jurídico. El momento podía ser especialmente oportuno teniendo en cuenta que estaba abierto un proceso de reforma constitucional, y que otras Comunidades Autónomas estaban planteándose una profundización en sus respectivos regímenes de autogobierno mediante la reforma de sus estatutos.

Aquel Borrador añadía que en estos algo más de veinte años desde la aprobación del Amejoramiento había otros dos fenómenos políticos y sociales de ámbito más extenso que poseían un impacto directo en la realidad cotidiana navarra: la construcción europea y la globalización. La construcción europea supone un proceso político en el que los diversos Estados, y las instituciones de la Unión Europea, comparten un creciente número de competencias desde los principios de la primacía del derecho comunitario, transferencia de soberanía y subsidiariedad en la gestión. Esta nueva realidad política requería una adapta-

²⁶ TAMAYO SALABERRÍA, Virginia (compil.), *Autogobierno de Vasconia. Desarrollo y crisis. Documentos (1978-2006). Libro VII*, Donostia: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2006, núm. 583.

²⁷ *Ibid.*, núm. 583.

ción y era un reto para Navarra, ya que muchas de sus competencias —en particular, las de carácter financiero—, se veían directamente afectadas. En aquel momento se asistía, además, al proceso de aprobación del Tratado Constitucional de la Unión Europea. Por otro lado, el desafío de la globalización, caracterizado por un creciente nivel de interdependencia económica y al mismo tiempo de profundización de la desigualdad de unos países o continentes hacia otros, hacía que los fenómenos de migraciones, interculturalidad, convivencia, cooperación al desarrollo, desarrollo endógeno frente a deslocalizaciones, debieran ser tenidos muy en cuenta a la hora de buscar nuevas respuestas y soluciones a nuevos problemas.

El Parlamento de Navarra entendía que la reflexión y las propuestas que se querían impulsar a través de este informe para la profundización del autogobierno debían perseguir los objetivos de:

1. Completar el ámbito de competencias de la Comunidad Foral de Navarra.
2. Garantizar una mayor participación de la ciudadanía navarra en todas las decisiones sobre su futuro.
3. Reforzar la participación de Navarra en las instituciones comunes del Estado y mejorar las relaciones de colaboración con otras Comunidades Autónomas.
4. Garantizar la participación de Navarra en las decisiones de las instituciones de la Unión Europea que le afecten.
5. Mejorar el funcionamiento de las instituciones de la Comunidad Foral para ampliar el reconocimiento de los derechos políticos y sociales de los ciudadanos navarros y asegurar su bienestar.

En la Ponencia de autogobierno de la Comisión de Régimen Foral fueron presentadas las Propuestas, anteriormente analizadas, de IUN —elaborada por Miguel Izu y presentada el 2 de febrero de 2005—, de Aralar —elaborada principalmente por Patxi Zabaleta y presentada el 8 de febrero de 2005—, de EA —obra de Begoña Errazti— (28 de febrero de 2005), de UPN (marzo y 31 de mayo de 2005), del PNV (27 de mayo de 2005), de CDN —confeccionada por Juan Cruz Alli— (30 de mayo de 2005) y de PSN (junio de 2005). Las propuestas de Aralar y PNV son auténticos textos articulados alternativos al Amejoramiento, mientras que las de IUN, EA, CDN y PSN son reflexiones y pautas para su modificación. La única aportación de UPN, presentada por Carlos García Adanero, se centra en la propuesta de eliminar la modificación de la Disposición Adicional segunda del Amejoramiento a fin de suprimir la referencia de la Disposición Transitoria cuarta de la Constitución. Por su parte, la Defensora del Pueblo de Navarra, María Jesús Aranda Laceras, remitió el 8 de abril de 2005 sus propuestas y reflexiones sobre la reforma de la LORAFNA al presidente del Parlamento

Foral²⁸. También el presidente de la Cámara de Comptos de Navarra, Luis Muñoz Garde, remitió el 3 de junio de 2005 un oficio al presidente del Parlamento de Navarra, con una propuesta de nueva redacción del artículo 18 de la LORAFNA, relativo a la Cámara de Comptos y al Tribunal de Cuentas²⁹. Al centrarse estas últimas básicamente en aspectos relacionados con sus instituciones, dejamos estos documentos fuera de nuestro objeto de estudio.

3. UNIÓN DEL PUEBLO NAVARRO

Comenzamos por el partido heredero por antonomasia del foralismo cuarentaunista y hegemónico en los últimos años, Unión del Pueblo Navarro, quien hace gala de ser el garante de la foralidad navarra oficializada a través del Amejoramiento. UPN se ha afanado en la proposición de la simple supresión de la Disposición Transitoria cuarta de la Constitución —razón de ser de su origen como partido—, blindando la actual configuración de Navarra como Comunidad Foral. La teorización política también ha venido acompañada, incluso, de reflexiones jurídico-doctrinales, siendo las más ilustrativas las recogidas en el libro colectivo *Estudio sobre la extinción de la disposición transitoria cuarta de la Constitución española* (1988)³⁰, donde argüían que esa disposición estaba derogada. Convenimos con Miguel Izu que, si la propuesta de UPN prosperase, la decisión de la unión Navarra-CAV no correspondería a la ciudadanía navarra —como está regulado en la actualidad—, sino al conjunto de la ciudadanía española, y sería una decisión difícil de abordar dado el carácter rígido de la Constitución española por su exigente procedimiento de reforma. Por otro lado, situaría las propuestas del nacionalismo vasco en Navarra fuera del marco constitucional, perjudicando un sistema pluralista donde los diversos proyectos sobre la institucionalización de Navarra pudieran competir en igualdad de condiciones; el navarrismo se quedaría así en una posición de monopolio³¹.

En el seno de UPN se da la contradicción de, por una parte, abogar por el *patriotismo constitucional* consolidado en la España del PP³² —cuyo abandera-

²⁸ *Ibid.*, núm. 588.

²⁹ *Ibid.*, núm. 592.

³⁰ MEDRANO Y BLASCO, Luis Fernando (coord.), *Estudio sobre la extinción de la disposición transitoria cuarta de la Constitución española*, [Pamplona]: edic. del autor, 1988.

³¹ IZU BELLOSO, Miguel, *Navarra (entre la voluntad y la identidad)*. Conferencia en los Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (4-7-2005). <http://www.retena.es/personales/mizubel/miramar.htm>

³² Sobre el *patriotismo constitucional* del Partido Popular *vid.*, entre otros, LACASTA-ZABALZA, José Ignacio, *La España uniforme*, Pamplona: Pamiela, 1998; BILBAO, Kepa, «Algunas tesis sobre los Derechos históricos», en *Hika*, 130 (2002), pp. 13-15; «Nacionalismos y transiciones. Los polvos y los lodos», en *Gerónimo de Uztariz*, 20 (2006), pp. 161-187.

do en Navarra es Jaime Ignacio del Burgo³³— y, por otra parte, ir en contra del texto constitucional por contener la Disposición Transitoria cuarta. Con el nuevo gobierno socialista de la última legislatura saltaron las alarmas, y no sólo porque se vislumbraba un futuro Proceso de paz —lamentablemente fracasado—, sino por la propia indefinición del PSN sobre las relaciones Navarra-Comunidad Autónoma Vasca. De hecho, fue lo que caracterizó el discurso de UPN desde que los socialistas llegaron a la Moncloa.

Con esas premisas, la única aportación de UPN a la Ponencia de autogobierno fue la propuesta resultante de la Ponencia política presentada en el VII Congreso del partido (marzo de 2005). Se trataba de un proyecto de promover la modificación de la Disposición Adicional segunda del Amejoramiento de 1982, con el fin de eliminar la Disposición Transitoria cuarta de la Constitución de 1978³⁴. En la misma se decía que el partido navarrista exigiría el pleno respeto a los Derechos históricos y originarios de Navarra, en los términos establecidos en la Disposición Adicional primera, párrafo primero, de la Constitución, y concretados en el Amejoramiento, así como la integración en el régimen foral de cuantas competencias fueran asumidas por otras Comunidades, todo ello en virtud del principio básico del Fuero, según el cual, ha de ser competencia foral cuanto no sea inherente a la unidad constitucional.

Estas ideas fueron plasmadas en forma de propuesta en la Ponencia de autogobierno por el portavoz del Grupo Parlamentario de UPN, Carlos García Adanero, el 31 de mayo de 2005:

Segunda. Modificar el texto de la Disposición Adicional Segunda en el sentido de que cualquier alteración del *status* constitucional de Navarra como Comunidad Foral requiera contar con la voluntad favorable de sus instituciones a la alteración propuesta y el posterior refrendo libre y democrático del pueblo navarro. De este modo, sólo las personas de esta Comunidad decidirán sobre su futuro basado en la unidad constitucional.

Tercera. Como consecuencia y de modo coherente con lo anterior, se propone trasladar al Gobierno de la Nación la supresión de la Disposición Transitoria Cuarta del texto constitucional y, por tanto, su referencia en la LORAFNA.

A esas propuestas se acompañaron únicamente otras cuatro, como el adecuamiento de las instituciones del régimen foral navarro al marco europeo.

³³ Cfr., por ejemplo, la postura de Jaime Ignacio DEL BURGO defendiendo la Transitoria cuarta en su obra reciente *Por la senda de la Constitución*, Madrid: Ediciones Académicas, 2004.

³⁴ TAMAYO SALABERRÍA, Virginia (compil.), *Autogobierno*, *op.cit.*, núm. 587.

4. CONVERGENCIA DE DEMÓCRATAS DE NAVARRA

Una crisis interna en UPN generó que el presidente del Gobierno de Navarra, Juan Cruz Alli Aranguren, abandonase el partido en abril de 1995 y crease y liderase CDN. Inicialmente Alli propugnaba un *nacionalismo navarro* que no exigía necesariamente soberanía. Aquel principio fue recogido en el congreso constituyente de CDN (mayo de 1995), cuando aprobaron que *Convergencia entiende la identidad de Navarra como un factor de integración. Navarra es un proyecto político como nacionalidad histórica*. A partir del marco constitucional, serán los navarros quienes tengan que decidir sobre su futuro como Comunidad propia y diferenciada³⁵. A su vez, Juan Cruz Alli daba un paso adelante en la percepción que UPN tiene sobre la foralidad, cuando propugnaba, constatando de facto el *olvido* popular de la foralidad, que su compromiso con Navarra era el de recuperar la moral colectiva y situar a los navarros en el punto en el que la identificación con el territorio se realizase *no desde el sentimiento, sino desde la razón, no desde la visceralidad, sino desde la autoestima de una realidad económicamente próspera, culturalmente diversa y socialmente justa*. Con proyección de futuro, rechazaba los historicismos y miradas al pasado³⁶. Frente al navarrismo anclado en un nacionalismo español conservador y que dividía a Navarra en dos, propugnaba la *navarridad*:

La idea de navarridad parte de considerar a Navarra integrada por ciudadanos libres y responsables, actuando bajo el principio democrático, con la esencia configuradora de un proyecto de convivencia en comunidad, con conciencia de su identidad, voluntad de ser y de pertenecer, con independencia de los hechos históricos contingentes cuya solución queda en manos de la voluntad colectiva de los ciudadanos. De esta forma comunitaria se percibe como ente histórico, con señas de identidad propias, con la voluntad de profundizar en su conciencia de identidad y de proyectarla, esto es, como una realidad nacional. [...]

La navarridad no es meramente defensiva, conservadora y, por consiguiente, estática. No se fundamenta en el victimismo, ni en la negación de las diferencias, ni en el exclusivismo excluyente. Se trata, por el contrario, de un concepto de identidad abierto y dinámico, directamente vinculado a la conciencia colectiva y a la voluntad de las personas que lo integran de seguir siendo una comunidad social y cultural. [...]

La navarridad es el plebiscito diario del pueblo navarro para permanecer y seguir siendo una comunidad plural y democrática en que la confrontación no conduzca a la fractura social sino al consenso³⁷.

³⁵ ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, *Convergencia. Un proyecto para la convivencia en Navarra*, Pamplona: Convergencia de Demócratas de Navarra, 1999, p. 59.

³⁶ *Ibid.*, p. 67.

³⁷ *Ibid.*, pp. 147-151.

Se trataba de una renovación del discurso del centro-derecha, planteado como una alternativa tanto al nacionalismo político vasco como al nacionalismo español del Partido Popular, con el que el navarrismo de UPN guardaba cada vez un mayor mimetismo. La trayectoria política del partido le llevó desde el gobierno progresista del tripartito compartido con PSN y EA, a ser socio de gobierno de UPN en las últimas legislaturas. Coincidiendo con su décimo aniversario, a finales de 2005 CDN realizó su Tercer Congreso. En el mismo se aprobó la *Ponencia ideológica* del partido. Sin duda, y en lo que a la foralidad respecta, tiene una inspiración directa de Juan Cruz Alli, cuyos planteamientos jurídicos los ha plasmado en diferentes obras³⁸. Aquel *nacionalismo navarro* abiertamente expresado en sus primeros años, aparecía ahora más soterrado, aunque el CDN continuaba asumiendo el marco de la Constitución y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero, y consideraba que *Navarra es una nacionalidad dotada de una Historia, de unas Instituciones, un Derecho y una Cultura: la voluntad de ser que la ha identificado e identifica hoy Navarra*. CDN defiende, además, el actual estatus jurídico como Comunidad institucionalmente diferenciada de otras Comunidades Autónomas, y en el supuesto de presentarse ante el Parlamento o Cortes de Navarra la iniciativa para la integración en la Comunidad Autónoma Vasca, prevista en la Constitución, CDN se opondría a ella y, en su caso, mantendría la misma postura en el subsiguiente referéndum.

En consecuencia con lo anterior, en la Ponencia de autogobierno, el portavoz de CDN en el Parlamento, Juan Cruz Alli, presentó sus propuestas el 30 de mayo de 2005, síntesis muy sopesada de su pensamiento político e institucional³⁹. Proponía diferentes cambios encaminados a la actualización del Amejoramiento con el fin de obtener mayores cotas de autogobierno y adecuarse a las necesidades de la sociedad globalizada, en el marco de la UE. Para el texto del CDN, cabría inscribir las modificaciones en varias vías. La primera, supondría la definición de un nuevo marco con la reforma del Amejoramiento a fin de delimitar el nuevo alcance y contenido del derecho de autogobierno que

³⁸ Además de la citada *Convergencia. Un proyecto para la convivencia en Navarra*, Juan Cruz ALLI es autor de *Estado y sociedad: una visión desde Navarra*, Pamplona: Sahats, 1997, *Navarra, comunidad política diferenciada*, Pamplona: Sahats, 1999; *Los Hechos Diferenciales y la Constitución de 1978*. En *Estado Autonomo y Hecho Diferencial de Vasconia*, Donostia: Eusko Ikaskuntza, pp. 145-168; *Pakea eta foruak-Paz y fueros. Los derechos históricos como instrumentos de pacificación*. En *Derechos históricos y Constitucionalismo útil*, Bilbao: Fundación BBV, pp. 319-331; *La Cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra*, Donostia/San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonomo de Vasconia, 2004.

³⁹ TAMAYO SALABERRÍA, Virginia (compil.), *Autogobierno*, op.cit., núm. 590.

suponen los Derechos históricos, reforzando y ampliando el poder político de la Comunidad Foral, por medio de un nuevo pacto con el Estado y sin que significase renunciar al pleno ejercicio de las competencias derivadas de tales derechos.

La segunda vía propugnada por el CDN suponía las transferencias y delegaciones de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza fueran susceptibles de transferencia o delegación por parte del Estado. Una tercera vía consistiría en establecer la presencia de la Comunidad Foral en las instituciones de la Unión Europea, a través de diferentes cauces. En cuarto lugar, pretendía establecer en Navarra la Administración única, de modo que la propia de la Comunidad Foral fuera la única existente, recibiendo la delegación de las competencias estatales, salvo las de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo, relaciones internacionales, defensa y fuerzas armadas, legislación mercantil, penal, penitenciaria, y procesal. La quinta y última vía suponía negociar con el Estado, con carácter previo a su aprobación, los proyectos de normas que pudieran afectar a las competencias de Navarra, así como las medidas políticas y económicas, sociales, energéticas, de infraestructuras y cualesquiera otras con los mismos efectos.

5. PARTIDO SOCIALISTA DE NAVARRA

El PSN, sumado desde el Amejoramiento a las tesis navarristas-cuarentaiu-nistas de UPN, únicamente se diferenciaba de él en su propuesta de creación de un Consejo Vasco-Navarro, previsto desde 1981. Sin embargo, entre 1984 y 1991, en que el PSOE detentó el Gobierno de Navarra en minoría parlamentaria —con frecuentes pactos parlamentarios con UPN—, no impulsó aquel órgano en ningún momento. La trama financiera tejida sobre el cobro de comisiones a empresas adjudicatarias de contratos con la Administración fue causa del procesamiento y condena del propio presidente Gabriel Urralburu y de otros destacados miembros del PSOE. Aquella crisis pareció cerrarse en 1995, cuando un aparentemente renovado PSN accedió nuevamente al Gobierno en coalición con CDN y EA. Aquella composición política plural, inédita en Navarra, desempolvó el antiguo proyecto socialista del órgano de cooperación entre la CAV y Navarra, lo que provocó que *Diario de Navarra* destapase el caso de corrupción del presidente del Gobierno, el socialista Javier Otano. La dimisión de Otano abría una nueva etapa donde tomaron las riendas ideológicas del partido sus miembros menos proclives hacia lo vasco. El discurso del PSN en torno a la foralidad siguió, básicamente, los cauces de UPN.

El PSN afronta el nuevo milenio sumido en la crisis a la que se vio abocado por sus casos de corrupción y por la división interna por el poder, escenifica-

da en dos bandos, uno más progresista, de izquierdas, y con concesiones al vasquismo —como lo muestra su impulso al Órgano común con la CAV de 1996 referido anteriormente—; y otro, el actualmente imperante, navarrista y cercano a UPN, del que le diferencian determinadas políticas sociales. En esta ambigüedad, sus posiciones respecto de la foralidad actual o los Derechos históricos no aparecen nítidamente exteriorizadas en la Ponencia de autogobierno.

En la Ponencia los socialistas navarros entendieron que la LORAFNA mantenía su plena validez como marco del autogobierno de Navarra, lo que no obstaba para que, tras más de veinte años de vigencia, resultase procedente un ajuste de sus contenidos. Dividieron sus propuestas para la reforma en siete puntos. El primero trata sobre la naturaleza del régimen de la Comunidad Foral y de sus instituciones, donde abogan por la consolidación de Navarra como Comunidad propia y diferenciada, por introducir en el procedimiento de reforma la participación popular mediante referéndum, diferentes aspectos sobre el régimen de funcionamiento del Parlamento, la Administración Local y la Administración de Justicia. El segundo punto aborda el régimen de competencias, recordando la existencia de transferencias pendientes por parte del Estado, y abriendo la puerta a la asunción de otras nuevas. Especialmente interesante, no por lo que dice, sino por lo que calla, dando por bueno el texto de 1982, es el punto quinto, dedicado a la cooperación con otras comunidades, donde nada se menciona respecto de la CAV. El texto propuesto poseía una breve conclusión, donde se comprometían con la defensa del estatus político, jurídico e institucional de Navarra como Comunidad propia y diferenciada, y que la reforma de la LORAFNA, que habría de tener el máximo consenso, habría de respetar los procedimientos establecidos por la legislación vigente y culminar con la ratificación en referéndum, algo que no se hizo en 1982.

6. IZQUIERDA UNIDA DE NAVARRA

En el caso de IUN el tema de los Derechos históricos ocupa un lugar absolutamente secundario, y es percibido desde una posición de izquierda federalista. IU mantiene la reivindicación del derecho dentro de un Estado federal. Para este partido el ciudadano debe organizarse de forma republicana, federal y laica. También propugnan el derecho de autodeterminación. Alguno de sus militantes, como Miguel Izu y Javier Jimeno, realizaron importantes reflexiones doctrinales sobre esa materia, recopiladas en el caso del primero su libro *Hablando sobre la autodeterminación* (1999)⁴⁰ y el segundo en el libro colecti-

⁴⁰ IZU BELLOSO, Miguel, *Hablando sobre la autodeterminación*, Burlada: Sahats, 1999.

vo *Autodeterminación y socialismo* (1997)⁴¹. Siendo estos políticos del mismo partido, poseen percepciones diferentes en torno a Navarra. El primero —como la mayor parte de IUN— la concibe como comunidad diferenciada del País Vasco, mientras que el segundo —haciéndose eco del sentir minoritario de la coalición—, es partidario de la integración futura.

Izquierda Unida-Ezker Batua de Navarra accedió al Parlamento de Navarra por primera vez en 1991. En las II y III Asambleas de IU-EB de Navarra (1990 y 1992), se abordó la cuestión de las relaciones entre Navarra y el País Vasco, y se decidió propugnar para Navarra un marco propio y diferencial como Comunidad Foral. Fueron rechazadas las enmiendas apoyadas por miembros del PCE que se pronunciaron a favor de la integración de Navarra en la CAPV. No obstante, en la II Asamblea se señaló que era *preciso reiniciar un camino de colaboración política y económica, de diálogo frente a la imposición, que permita volver a la hermandad histórica entre ambas comunidades*⁴². Esta postura la mantienen hasta la actualidad, sin que tenga fuerza el sector minoritario. Frente al navarrismo y al nacionalismo vasco, se insiste en la necesidad de constituir Navarra como una comunidad integradora.

Paradójicamente, un partido que no abandera ninguna causa *foral* como elemento identitario de Navarra, tiene en Miguel Izu una de las figuras que más hondamente ha reflexionado sobre la identidad foral de Navarra en unos parámetros de perspectiva analítica comparativa, racional y desapasionada. Además de su notable monografía, *Navarra como problema. Nación y nacionalismo en Navarra* (2001), es colaborador habitual en la prensa escrita local. Y una segunda paradoja. IUN ha sido uno de los partidos que ha tenido un mayor protagonismo en la Ponencia de autogobierno, pues fue precisamente, a iniciativa de este partido cuando, el 6 de noviembre de 2003, la Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra aprobó una *Resolución por la que se crea una ponencia para estudiar y valorar propuestas en materia de autogobierno*. El 16 de septiembre de 2004 el parlamentario Félix Taberna publicó en prensa el artículo «Un nuevo Estatuto», análisis que partía del cambio operado en la sociedad actual a raíz de la globalización y su incidencia en el ámbito de las identidades, y en esa coyuntura propugnaba reactivar Navarra desde una concepción de país, democrática, plural y asentada en la voluntad de sus ciudadanos.

El portavoz parlamentario Miguel Izu elaboró la propuesta del partido para actualizar la LORAFNA en el marco de la Ponencia sobre autogobierno (2 de

⁴¹ JIMENO, Javier (et al.), *Autodeterminación y socialismo*, Madrid: Asociación Cultural Emancipación, 1997.

⁴² IZU BELLOSO, Miguel, *Navarra como problema. Nación y nacionalismo en Navarra*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2001, p. 349.

febrero de 2005). Recogiendo el sentir de IUN, la tituló *Profundizando el autogobierno de Navarra en un marco federal*⁴³. En la misma propugnaba una reforma del Amejoramiento para profundizar en el autogobierno de Navarra, conseguir mayores niveles de democracia y adaptar el texto a las necesidades de la sociedad navarra actual. Entre los aspectos más importantes a abordar en la reforma consideraba los siguientes:

1. Cooficialidad del castellano y del vasco en todo el territorio de la Comunidad Foral, superando la actual normativa que discrimina los derechos lingüísticos de los ciudadanos en función de que su residencia se halle en una u otra de las tres zonas lingüísticas.
2. Exigencia de referéndum para modificaciones del Amejoramiento del Fuero; atribución de la iniciativa también al Parlamento y no sólo al Gobierno de Navarra.
3. Supresión de los excesivos límites a la facultad de disolución del Parlamento y a la duración de la legislatura subsiguiente a la disolución anticipada.
4. Mayor concreción en la delimitación de competencias de la Comunidad Foral y el Estado, desarrollando con detalle las facultades de Navarra en las diversas materias y submaterias.

Miguel Izu planteaba la necesidad de alcanzar un mayor autogobierno desde una concepción federalista, profundizando en el autogobierno desde los principios de plena autonomía, cooperación y solidaridad a todos los niveles; para ello, el federalismo posibilitaba la convergencia y la diversidad. Según él, el mantenimiento del autogobierno de Navarra,

que históricamente se ha plasmado en su régimen foral y en la actualidad en el Amejoramiento del Fuero, no es incompatible con su inserción en un Estado Federal. Al contrario, tanto el federalismo como el régimen foral se basan en la misma idea de Pacto. El pacto de Navarra con el resto del Estado se mantiene; Navarra ha de ser, en un futuro Estado Federal, una de las entidades federadas, en pie de igualdad con las demás, no sólo manteniendo sino incrementando sus actuales competencias. El federalismo no hace sino extender la idea de pacto a todas las comunidades, nacionalidades y regiones que forman el Estado. La capacidad de decidir sobre su propio futuro no puede reducirse solamente a quienes por azares históricos han obtenido o conservado en determinadas épocas un régimen de autogobierno, sino que es exigencia esencial de una concepción radicalmente democrática de la sociedad. Serafín Olave, fuerista y republicano federal navarro, escribía en 1878 que fuerismo y federalismo son sinónimos si aplicamos la máxima evangélica de tratar al prójimo de igual manera que se desea ser tratado.

⁴³ TAMAYO SALABERRÍA, Virginia (compil.), *Autogobierno*, op.cit., núm. 584.

A continuación Izu desarrollaba las propuestas para la potenciación del autogobierno de Navarra, en un marco de desarrollo federal del Estado.

7. NAFARROA BAI

Pasemos al espectro nacionalista, comenzando por las fuerzas que aglutinan Nafarroa Bai. Esta coalición se trata de una candidatura conjunta de partidos vasquistas (Aralar, EA, EAJ y Batzarre), vinculados todos ellos —salvo último— al nacionalismo vasco. Nafarroa Bai cuenta además con un sector notable de independientes ligados a sectores de izquierdas y vasquistas. Se formó con el fin de lograr capitalizar el voto vasquista y progresista en Navarra de cara a las elecciones generales de 2004, con un notable éxito, pues logró uno de los cinco escaños que corresponden a la Comunidad Foral en el Congreso de los Diputados, en la figura de Uxue Barcos. La votación obtenida, 17,98% y 61.045 sufragios, fue la más alta alcanzada por una opción vasquista en unas elecciones generales en Navarra y puso fin a 18 años sin presencia del nacionalismo vasco por la Comunidad Foral en el Congreso. En lo que al autogobierno atañe, el programa de Nafarroa Bai con el que concurrió a las elecciones y que concitó el apoyo de todos sus agentes políticos se concretaba en los siguientes puntos:

Cambio del status político de Navarra y la defensa de nuestro derecho y capacidad competencial para decidir nuestro futuro.

Consulta a la ciudadanía navarra sobre el futuro político de Navarra.

Propiciar las modificaciones constitucionales necesarias para eliminar las limitaciones que restringen nuestra capacidad de decisión para organizar y configurar un nuevo modelo de Estado.

En la presente legislatura, Uxue Barkos se ha singularizado por una defensa de la foralidad alejada del neocuaarentaiunismo navarrista. Así, por ejemplo, fue la única voz navarra en el Congreso que propugnó el voto negativo a la Constitución Europea porque en ella no se hacía una defensa de los Derechos históricos en general, y de los fueros navarros en particular.

7.1. Aralar

El germen del partido político Aralar fue una corriente interna liderada por el jurista Patxi Zabaleta y surgida en los años 90, primero dentro de Herri Batasuna (HB) y posteriormente en el seno de Euskal Herritarrok (EH). La ruptura de la tregua de ETA en 2000 provocó la refundación de EH en Batasuna, pero no una puesta en cuestión de la actitud de la llamada *izquierda abertzale*

respecto a ETA, suceso que, unido a discrepancias sobre el método de organización interna, precipitó el surgimiento de Aralar como partido político independiente. Su ideología hace propias las reivindicaciones históricas de la izquierda abertzale: pretenden, desde el socialismo, la independencia de Euskal Herria como república independiente por medio del derecho de autodeterminación y el reconocimiento como pueblo. Propugnan el medioambientalismo y la antiglobalización. A su vez, muestran su rechazo más frontal a la violencia del estado (cuerpos policiales, militares) pero, a diferencia de Batasuna, también rechazan frontalmente a ETA, defendiendo la utilización de las vías políticas y la desobediencia civil como forma de lucha. Otra de las diferencias notables entre ambas formaciones es que Aralar parte de la aceptación del actual marco autonómico como escenario político, si bien propugna un cambio importante del mismo. Desde un primer momento Aralar mostró sus diferencias notables en torno a la foralidad navarra respecto a lo que había sido el discurso y la praxis política tradicional de HB, hasta el punto de que, desde un espíritu pragmático, relegan su independentismo a un plano muy secundario para construir, desde la foralidad, un nuevo modelo estatutario para Navarra basado en el pacto con el Estado y con la Comunidad Europea, sin obviar la autodeterminación.

Esta nueva perspectiva político-institucional quedó reflejada en la Ponencia de autogobierno del Parlamento de Navarra. En aquel marco, elaboraron un extenso texto articulado, *El estatus político de Navarra*⁴⁴, presentado el 1 de marzo de 2005, cuyo eje era el derecho a decidir de los navarros. En el mismo, alejándose de las tesis tradicionales de la izquierda abertzale, se definía el fuero como pacto político, que habría de ser confirmado por la voluntad del pueblo navarro en claro ejercicio democrático. Los fueros aparecían como los Derechos históricos de Navarra, *una comunidad con identidad propia pero que ha de tener una vinculación con el resto de territorios vascos*. Propugnaba la recuperación de Derechos históricos como el contrafuero y el pase foral, como fórmulas para superar los conflictos políticos⁴⁵; además de recuperar y actualizar las diferentes instituciones históricas no contempladas en el Amejoramiento del Fuero. Dedicaba, asimismo, diferentes artículos al sistema financiero y a las competencias que debería asumir Navarra, así como a la articulación de aquellas materias con el Estado español y la Unión Europea.

7.2. Eusko Alkartasuna

Eusko Alkartasuna, escisión del PNV creada en 1986 por el ex-lehendakari navarro del Gobierno Vasco Carlos Garaikoetxea, nació con un discurso

⁴⁴ TAMAYO SALABERRÍA, Virginia (compil.), *Autogobierno, op.cit.*, núm. 585.

⁴⁵ Sorprendentemente, se trata, en la práctica, de la única propuesta que anima a recuperar derechos históricos que no fueron incorporados en su día en la LORAFNA.

nacionalista novedoso, la autodeterminación frente a la foralidad, pero compatibilizando ambos conceptos. En esa dualidad *foralidad-autodeterminación*, EA se *olvidó* en cierto modo del primer elemento en pro del segundo, salvo para levantar una bandera foral dibujada de lugares comunes cuando aquélla era atacada desde fuera (*v.gr.* cuando desde otras Comunidades autónomas critican los regímenes fiscales de Navarra y País Vasco). Sus tesis quedaron reflejadas en la Ponencia de autogobierno, es la que, a diferencia de los también nacionalistas Aralar y PNV, EA no presentó ningún texto articulado extenso, y se limitó, el 28 de febrero de 2005, a defender unas propuestas sucintas sobre la reforma del Amejoramiento, elaboradas por la portavoz de EA en el Parlamento, Begoña Errazti⁴⁶. La también presidenta de EA denunció que la LORAFNA no había sido sometida a referéndum, que hubo dejaciones por parte de los negociadores navarros de Derechos históricos, y que el texto autonómico navarro está viciado por la marginación de los nacionalistas vascos, parte importante de Navarra. En cuanto a las propuestas, exigían, con base a la actualización de los Derechos históricos, la modificación de la LORAFNA en trece campos competenciales distintos.

7.3. Partido Nacionalista Vasco

Con la escisión de EA en 1986, el PNV perdió la representación parlamentaria en Navarra, hasta que nuevamente acudió en coalición con EA en 1999. El PNV tiene una estructura asamblearia que funciona a tres niveles: municipal, regional o territorial y nacional —aplicado al conjunto de Euskal Herria—. A nivel regional navarro su máximo órgano es el Napar Buru Batzar (NBB), presidido en la actualidad por José Ángel Agirrebengoa. La postura del NBB y su reflejo en la política parlamentaria venía marcada por el popularmente conocido *Plan Ibarretxe*, concretado finalmente en la malograda *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*, presentada por el Gobierno Vasco y aprobada por el Parlamento Vasco (30 de diciembre de 2004), y rechazada por el Congreso de los Diputados el 1 de febrero de 2005. Por lo que respecta a Navarra, el *Plan Ibarretxe* suscitó importantes polémicas, pues fue atacado desde el navarrismo por creerlo instrumento anexionista del nacionalismo vasco. Los juristas navarros tuvieron al respecto posturas encontradas.

Coincidiendo con la aprobación y posterior debate en el Congreso de los Diputados del nuevo Estatuto Político para la Comunidad de Euskadi, el Parlamento de Navarra aprobó con los votos de UPN, CDN y PSN una declaración institucional contra el mismo. IUN se sumó al punto 1 de un texto que

⁴⁶ TAMAYO SALABERRÍA, Virginia (compil.), *Autogobierno*, *op.cit.*, núm. 586.

calificaba de *inaceptables injerencias* las referencias que el nuevo Estatuto hacía respecto a Navarra. Aquel documento consideraba que la Propuesta de Estatuto político para Euskadi suponía una ruptura del consenso institucional, que quebraba el diálogo político y que se trataba de una propuesta unilateral y excluyente que violentaba las instituciones del Estado. Frente a estas acusaciones, el parlamentario del PNV José Luis Etxegarai, recordó que la cita a Navarra en el Preámbulo del Nuevo Estatuto estaba realizada desde un plano extra jurídico-político, para situar a Navarra en un contexto histórico-cultural.

En el marco de la Ponencia de autogobierno, el NBB presentó la *Propuesta de reforma del Amejoramiento* (27 de mayo de 2005). Se trataba de un completo texto articulado que actualizaba y profundizaba el autogobierno de Navarra, reconociendo el derecho exclusivo de los navarros a decidir su futuro. Aquella *Propuesta* fue editada por el propio NBB en papel, con la silueta del monumento a los fueros en la portada⁴⁷. A diferencia de la propuesta de Aralar, ésta partía del texto de la LORAFNA, que reproducía en la columna izquierda, y modificaba a través de un texto alternativo en la columna de la derecha y en negrita. Los Derechos históricos poseían un tratamiento singular. Ya en el mismo Preámbulo, frente al neocuaientaunismo historicista del Amejoramiento, la Propuesta del PNV propugnaba que Navarra era una comunidad histórica, viejo reino conquistado en 1512 por Castilla y cuya unión fue

«quedando salvos, e ilesos todos sus Fueros, Leyes y costumbres para gobernarse por ellos: de manera, que el haverla incorporado no fué por modo de supresión, sino por el de unión principal, y assí cada Reino retuvo su naturaleza antigua en Leyes, Territorio y gobierno» (sic).

A pesar de mencionar la Ley de 25 de octubre de 1839, nada decía de la «Paccionada» de 1841. En la línea del *Plan Ibarretxe*, reivindicaba el derecho de libre decisión de los navarros para decidir su futuro, regulaba las relaciones Navarra-Estado, y recalca que Navarra forma parte de la nación vasca. Propugnaba la recuperación de instituciones históricas como las merindades — como también lo había hecho Aralar—, y de diferentes competencias. Asimismo, adecuaba la singularidad institucional navarra a la Unión Europea.

7.4. Batzarre

El grupo Batzarre (Asamblea de Izquierdas de Navarra) hunde sus raíces en movimientos sociales radicales como el feminista, ecologista, antimilitarista,

⁴⁷ *Ibid.*, núm. 589.

el movimiento asociativo, vecinal y ciudadano y el sindicalismo radical. Surgido en 1987, lo integraron militantes procedentes de grupos como EMK, LKI, EE, Auzolan y otros. No posee las características de un partido político clásico, y desarrolla su actividad tanto en lo político como en lo social, tanto en lo institucional como en lo popular. Proclama mantener una actitud integradora en el conflicto de las diversas identidades navarras desde una perspectiva vasquista de izquierdas⁴⁸. Su discurso en torno a la cuestión nacional-regional está entre la izquierda y el nacionalismo vasco de la *izquierda abertzale*. Ello le llevó a aproximarse a HB en 1999 en el proyecto de Euskal Herritarrok, lo que le permitió entrar por primera vez en el Parlamento de Navarra y en el Ayuntamiento de Pamplona. Sin embargo, pronto se convirtió en voz discordante, ya que defendía la convivencia en Navarra de quienes se sienten vascos con quienes tienen una identificación nacional española y, sobre todo, por criticar duramente a ETA cuando puso fin a su tregua a principios del año 2000. Ello motivó que en abril de aquel año Batzarre abandonase la coalición. Desde 2004 forma parte de la coalición Nafarroa Bai, y en la misma es el único partido que no utiliza el argumento de la foralidad o de los Derechos históricos en su discurso ni praxis política. Por no tener representación parlamentaria en aquel entonces, no participó en la Ponencia de autogobierno. En cualquier caso, propugnó la reforma de la LORAFNA mejorando las cotas de autogobierno, aunque sin apoyatura alguna en la foralidad histórica⁴⁹.

8. BATASUNA

El grueso de la izquierda abertzale vasca se constituye actualmente en torno a Batasuna, si bien esta afirmación cabría entrecomillarla en el caso de Navarra, debido al importante peso que en la Comunidad Foral posee Aralar. Ambas formaciones son herederas de la antigua HB, y surgieron del tronco común de Euskal Herritarrok. Ésta fue una coalición independentista y de izquierdas vasca surgida en 1999 como órgano electoral de la izquierda abertzale, en el clima ilusionante que para el nacionalismo vasco supuso el acuerdo de Lizarra-Garazi y la tregua de ETA. Contó con un rotundo éxito electoral, que se tornó en división interna tras la ruptura de la tregua, con el abandono primero

⁴⁸ <http://www.batzarre.org/>

⁴⁹ En su página web aparece colgado el extenso documento titulado *Las izquierdas vasquistas y abertzales navarras en el tiempo post-ETA*, elaborado en diferentes momentos entre los años 2004 y 2005, un dossier de materiales realizado con el fin de ser debatido por sus miembros. Su Anexo II, redactado en septiembre de 2005, recoge las razones y el sentido de la reforma del Amejoramiento del Fuero para Batzarre.

de Batzarre y la posterior escisión de Aralar, anteriormente descritas. El proyecto en que se apoyaba EH era el de la creación de un Estado independiente para las siete provincias de Euskal Herria. Para ello defendió la autodeterminación como derecho básico para conseguir el fin de la violencia. Este derecho consistiría en la celebración de un referéndum sobre la independencia del País Vasco en las siete provincias. EH acuñó el término de *socialismo identitario* como una forma de socialismo adaptado a la situación del País Vasco. Las crisis y escisiones de EH provocaron que diversas corrientes de la izquierda abertzale entraran en un proceso de discusión y refundación, de donde surgió Batasuna, partido político que fue declarado ilegal en el año 2003 en base a la Ley de Partidos Políticos, aprobada el año anterior, y que sirvió para ilegalizar tanto EH como HB. En la refundación y cambio de nombre influyó, además de la ampliación del ámbito de actuación, la amenaza de ilegalización pendiente sobre HB y EH.

Abstrayéndonos de la multiplicidad de siglas que ha generado la situación de la ilegalización y singularizándolas en *Batasuna*, forma que ellos mismos han acabado adoptando, nos centraremos en su postura hacia los Derechos históricos. Batasuna focaliza su discurso en el binomio autodeterminación e independencia, lo que conllevó el *olvido* de la foralidad por parte de la formación, en tanto que, lógicamente, el derecho de autodeterminación, como constructo contemporáneo que es, no aparece recogido en el derecho foral tradicional. Además, la independencia propugnada por Batasuna no casa bien con el argumento de la reintegración foral plena, que si bien en algún primer momento de la Transición fue esgrimido por políticos como Iñaki Aldekoa, hoy es obviado. En aquella época tenía cierta lógica esgrimirlo, no en vano la alternativa KAS defendía el estatutismo para las cuatro provincias. Pero no olvidemos que la reintegración foral plena suponía la reivindicación de los fueros como constitución de Navarra previa a 1839, por lo que enseguida se abandonó, cuando el discurso de la izquierda abertzale se centró en la independencia mediante el ejercicio de autodeterminación. A partir de entonces los fueros aparecen en el discurso de Batasuna principalmente como una constitución histórica medieval, pues se propugna el regreso a la situación previa a la conquista castellana de 1512-1515, como se puede atisvar de la monografía de Floren Aoz, *La vieja herida*⁵⁰. Por esta razón, desde Batasuna se rechaza plenamente la LORAFNA, que, a su vez, sería muestra elocuente de la negación a los navarros de la posibilidad de manifestarse por el modelo de relación entre Navarra y el Estado.

Discurso y praxis política han llevado a Batasuna a un alejamiento de lo autonómico y, por ende, de los Derechos históricos como instrumento de la

⁵⁰ AOIZ, Floren, *La vieja herida: de la conquista española al mejoramiento foral*, Tafalla: Txalaparta, 2002.

«España viable», discurso político no operativo para encarar la realidad socio-lógica navarra actual, tal y como indicara Emilio Majuelo⁵¹. Buena muestra de ello es su oposición, incluso, a la institución del convenio económico, piedra angular sobre la que bascula el edificio de la foralidad navarra y en torno al cual cierran filas la absoluta totalidad de los partidos políticos navarros.

9. PARTIDO CARLISTA

Fuera del arco parlamentario y con unos porcentajes electorales testimoniales, el Partido Carlista de Euskadi-Euskal Karlista Alderdia (EKA), pretende abanderar, desde su simbólica minoría, la defensa de los fueros. Considera que Navarra tiene que establecer vínculos especiales con el resto de Euskal Herria, aunque respetando la soberanía de cada uno de los territorios, y defiende el pactismo y el derecho de autodeterminación. Los carlistas son, sin lugar a dudas, los navarros que llevan los fueros en lo más profundo de su corazón, siguiendo la tradición de sus mayores, que hunde sus raíces en las reivindicaciones forales del siglo XIX. Convocando a la cita de los carlistas de todo el Estado en Montejurra para el 8 de mayo de 2005, Jesús María Aragón Samanes recordaba que los carlistas han luchado históricamente en la defensa de los fueros, y seguirán haciéndolo, guiados

por la lucha por Dios, por la Patria y el Rey o, dicho de otra manera, cuando luchamos en favor de la libertad para escoger, del socialismo para compartir, del federalismo para convivir y de la autogestión para decidir⁵².

El Partido Carlista no hizo pública su opinión en torno a la Ponencia de autogobierno.

10. EL FRACASO DE LA PONENCIA DE AUTOGOBIERNO

El 13 de octubre de 2005 se celebró una sesión extraordinaria en el Parlamento con un único punto del día, el debate de la comunicación del Gobierno de Navarra sobre el estado de la Comunidad Foral de 2005⁵³. En la

⁵¹ MAJUELO GIL, Emilio, «Navarra. 1982-2005», *op.cit.*, p. 9.

⁵² ARAGÓN SAMANES, Jesús M^a, «Por Dios, por la Patria y... ¿el Rey?». Artículo de opinión publicado en *Diario de Noticias* (7-5-2005). Reproducido en <http://www.eka-partidocarlista.com/por.htm>

⁵³ *Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra*, núm. 56. Sesión núm. 49, 13 de octubre de 2005.

misma comenzó a avistarse lo que supondría, al año siguiente, el fracaso de la Ponencia de autogobierno, singularizada por una comunión estrecha en torno a la reforma del Amejoramiento entre UPN y PSN, si bien revestida de una tensión latente por la política nacional del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero. El presidente del Gobierno de Navarra, Miguel Sanz, abrió el debate subrayando su deseo de que el modelo estatutario navarro se mantuviera inalterado o *amejorado* desde la prudencia. El seguidismo del Partido Socialista en el actual marco del Amejoramiento quedó plasmado en el turno de intervención del portavoz parlamentario, Fernando Puras Gil, quien se alineó con las tesis de UPN. Frente a estas actitudes inmovilistas, el resto de grupos parlamentarios (IUN, Aralar, EA y PNV) abogaban por modificar la LORAFNA. Cerraron las intervenciones de los grupos parlamentarios los portavoces de UPN y CDN, que, pese a ser socios de Gobierno, en este caso mostraron posturas contrarias.

El debate se reanudó al día siguiente. Fernando Puras (PSN) presentaba una propuesta en la que reiteraba el propósito de la consolidación de Navarra como comunidad histórica propia y diferenciada que siguiera apostando por profundizar en su autogobierno. Por su parte, Miguel Izu (IUN) argumentó el voto a favor de su grupo parlamentario de la propuesta del Partido Socialista que instaba al Gobierno de Navarra a promover las medidas oportunas tendentes a que el marco de la reforma constitucional consolidase para Navarra el carácter de comunidad histórica, propia y diferenciada en el marco de la España plural y en el moderno Estado de las autonomías. Sin embargo, matizaba que el modelo de Estado tenía que caminar inevitablemente hacia el federalismo. El portavoz de Aralar, Patxi Zabaleta, propugnó la abstención en torno a la propuesta del PSN por considerar que el Estado de las autonomías estaba obsoleto y necesitado de una profunda revisión, tal y como lo atestiguaban los ejemplos de Cataluña, Galicia, Andalucía o Valencia.

Por el grupo parlamentario de Eusko Alkartasuna, Maiorga Ramírez, anunció el voto contrario a la propuesta de Puras, pues argumentaba que

Navarra y sus derechos históricos son previos a la Constitución y no puede mantenerse que su consolidación dependa directamente de una reforma constitucional. En Navarra nuestra entidad y nuestra historia nos dotan de unos derechos que son previos a cualquier constitución, y nuestro posicionamiento claro y nítido en contra de un café para todos, de una eliminación o supresión de la fórmula bilateral de tratamiento entre el Estado y Navarra nos obliga a votar en contra de la propuesta que presenta el Partido Socialista. Nosotros consideramos que los derechos históricos no se circunscriben exclusivamente a un debate nominalista, es decir, no hacemos nada con tener derechos históricos si luego no se plasma en la realidad un trato a una comunidad con derechos históricos, un trato propio y definitivo, un reconocimiento, insisto, de esos derechos históricos, la bilateralidad, el reconocimiento de nuestras capacidades de autogobierno.

En nombre de UPN, Carlos García Adanero no se pronunció en torno a la citada propuesta aunque votaron a favor, mientras que por CDN, Juan Cruz Alli afirmó que la suscribía íntegramente, aunque subrayaba, en el marco de la reforma constitucional anunciada por el presidente Rodríguez Zapatero, que Navarra no tendría que ser utilizada ni podrían vulnerarse sus Derechos históricos.

El borrador del informe de la Ponencia de autogobierno recibió una serie de enmiendas de todos los grupos políticos en enero de 2006⁵⁴, lo que dio lugar a la redacción de un borrador final de la Ponencia de autogobierno, elaborado por Miguel Izu, que fue finalmente presentado el 19 de marzo. Este último texto proponía, entre otros, un aumento las competencias, sometía a referéndum la reforma, y reforzaba la participación de Navarra en el Estado y la Unión Europea. En el borrador elaborado por Izu se proponía que el Ejecutivo foral defendiera ante el Estado y en los foros de participación multilateral —tanto en el plano nacional como en el de la Unión Europea—, una profundización en el autogobierno de Navarra. En concreto, según indicaba el texto,

camino del cuarto de siglo de andadura del Amejoramiento es momento propicio, con la experiencia acumulada y una suficiente perspectiva, de proceder a una reflexión sobre el futuro de Navarra, sobre el funcionamiento de sus instituciones, sobre las carencias, disfunciones u oportunidades de mejora que ofrece su marco jurídico.

Según aquella propuesta, se trataba de un momento especialmente oportuno para la actualización del autogobierno, teniendo en cuenta que estaba abierto el debate sobre un proceso de reforma constitucional y que otras comunidades autónomas estaban planteándose una profundización en sus respectivos regímenes mediante la reforma de sus estatutos. Aquella propuesta no salió adelante, y la reforma del Amejoramiento quedó, como si de un designio histórico navarro se tratase, en el furgón de cola del resto de estatutos de autonomía del Estado.

El proceso quedó frenado. Unos meses antes, cuando en enero de 2006 los trabajos de la ponencia parlamentaria sobre autogobierno se acercaron a su fin, el Gobierno liderado por Miguel Sanz varió la posición mantenida hasta entonces. Impedía así la modificación estatutaria navarra y abría la puerta a una reforma del Amejoramiento, pero imponiendo condiciones que suponían en la práctica que la ciudadanía navarra seguiría sin tener el derecho de decisión. El 30 de enero de 2006 UPN ofreció al PSN pactar una reforma en el Parlamento y sin referéndum ciudadano —al igual que se hizo con el Amejoramiento de 1982—. Ese día el Gobierno navarro, a través de un escrito reproducido en la prensa, se mostró por vez primera abierto a la posibilidad de modificar el

⁵⁴ TAMAYO SALABERRÍA, Virginia (compil.), *Autogobierno, op.cit.*, núms. 595-602.

Amejoramiento, pero siempre que para ello se pusieran de acuerdo al menos UPN, CDN y el PSN, y que se preservase

el carácter paccionado y bilateral de las relaciones Navarra-Estado frente a quienes quieren hacerlo desaparecer, todo ello sin perjuicio de garantizar la debida solidaridad de Navarra con todos los pueblos de España.

Frente a esta postura, CDN se inclinó por realizar la consulta ciudadana. Este partido, por su parte, formuló 17 enmiendas al borrador de la Ponencia, en las que subrayaba la necesidad de reconocer la existencia de Derechos históricos a Navarra y de ampliar el actual marco competencial con la asunción de la gestión del régimen económico de la Seguridad Social o el tráfico, así como negociando nuevos traspasos de aeropuertos o inmigración. Incidió además, como también lo harían UPN y PSN, en el carácter paccionado del Amejoramiento y en la bilateralidad en la relación Navarra-Estado.

En cualquier caso, UPN y CDN, los dos socios del Ejecutivo, remarcaron que una eventual reforma debería contar *con un apoyo político similar al que tuvo el Amejoramiento en 1982, es decir, el respaldo de al menos UPN, CDN y PSN*. El Gobierno navarro avisó de que en ningún caso propugnaría ni pondría en marcha procedimiento alguno de reforma que no contara con el respaldo más amplio posible. El Ejecutivo navarro no hizo en el escrito ninguna alusión a si el proceso de reforma sería posteriormente sometido a referendo popular o si evitaría esta situación. El movimiento del Gobierno navarro suponía una respuesta tanto al primer borrador de la Ponencia de autogobierno —que proponía que el Parlamento instase al Ejecutivo a impulsar una reforma del Amejoramiento—, como a la oferta de pacto institucional formulada por el PSN hacía ya casi un año. El secretario general de los socialistas navarros, Carlos Chivite, propuso una reforma restringida con una condición *sine qua non* que no fue asumida por el Gobierno de Miguel Sanz: que la modificación fuera posteriormente sometida a referéndum.

El encuentro entre las dos formaciones que componen el Gobierno y el PSN fue posible si atendemos a la posición del Partido Socialista, que quedó patente el mismo día 30 de enero de 2006 en la presentación de sus enmiendas al borrador de la ponencia. Chivite subrayó en la comparecencia ante la prensa que *nos sentimos cómodos* en el actual marco, y puso el acento en los mismos conceptos subrayados por UPN y CDN, como *la reafirmación de la foralidad como hecho diferencial* o *el reforzamiento del sistema de pacto bilateral entre Navarra y el Estado*. El PSN cuestionó, de entrada, todo el preámbulo histórico incluido en el borrador elaborado por Miguel Izu (IUN), al considerar que contenía excesivos *juicios de valor de carácter político*. Además, se propuso incorporar entre los objetivos de una eventual reforma el de la consolidación de la Comunidad Foral de Navarra como comunidad política histórica, propia y diferenciada inserta en la España constitucional y en la Unión Europea.

El PSN planteaba que el Ejecutivo elaborase un *documento de bases para la profundización del autogobierno* y lo enviase luego al Parlamento, de modo que éste fuera el punto de partida de la modificación.

La presidenta de EA, Begoña Errazti, advirtió de que la propuesta del Gobierno de Navarra sería insistir en el error de 1982, además de que ello dejaría otra vez fuera del Amejoramiento a un tercio de la población navarra. Citó el precedente de 1982, cuando los diputados abertzales Jesús Bueno Asín y Ángel García de Dios fueron excluidos de la negociación con Madrid. EA coincidió con el resto de formaciones de Nafarroa Bai en una serie de enmiendas a la Ponencia de autogobierno. Planteaban, por ejemplo, que el Gobierno no tuviese la capacidad exclusiva de iniciar una reforma del Amejoramiento, sino que ésta pudiera partir del Parlamento. Otra propuesta conjunta de los grupos de Nafarroa Bai, firmada también por la extraparlamentaria Batzarre, reclamaba que a Navarra le correspondiera la capacidad de decidir libre y democráticamente sobre su futuro, de modo que cualquier modificación de su estatus debería ser ratificado por su ciudadanía. Proponían también conjuntamente que el euskera y el castellano fueran las lenguas oficiales en Nafarroa, y que se establecieran acuerdos para que los gobiernos de Iruñea y Lakua pudieran estar presentes en las instituciones europeas para la defensa de sus regímenes fiscal y económico.

Ion Erro, por último, pidió en nombre de IUN a Miguel Sanz que convocase a los líderes de los partidos navarros para tratar las posibilidades de reforma, y confió en que todas las formaciones fueran ambiciosas en la recta final de esta ponencia.

Fuera del marco parlamentario, Batasuna reiteró su lectura crítica, tanto de esta ponencia *desarrollada en condiciones absolutamente antidemocráticas* (por su condición de partido ilegalizado sin presencia en las Cortes de Navarra), como de las posiciones de UPN y PSN, sobre las que subrayó que carecían de voluntad de modificar el marco político institucional actualmente en vigor. Batasuna concluyó que resultaba imposible que con la mera reforma del Amejoramiento se pudieran recuperar los derechos como pueblo, ya que estaba especialmente diseñada para negarlos. Así las cosas, instó a no perderse en debates falsos y a acudir a una dinámica de diálogo y acuerdo multipartito que acercase la paz y la democracia.

La Ponencia de autogobierno tocaba a su fin. El 20 de marzo de 2006 los portavoces de los grupos parlamentarios no llegaron ni siquiera a un acuerdo de mínimos. El debate quedó aplazado hasta próximas legislaturas, quedando la Ponencia formalmente abierta. Ese fue el final abierto tras dos años de debate, con tres prórrogas incluidas. A propuesta de UPN, el resto de grupos, salvo IUN, votaron a favor de dejar aparcado el debate. Para salvar las apariencias, los grupos decidieron reunirse en fechas posteriores aunque, en la práctica, el

nuevo receso supuso quedarse sin plazo para completar el procedimiento de propuesta de reforma, ya que el próximo año 2007 se celebrarán elecciones, por lo que el actual Parlamento y el Gobierno quedarán disueltos. El 30 de mayo de 2006 concluía el plazo de presentación de propuestas para la Ponencia de auto-gobierno, y el Parlamento decidió, a principios de junio, no realizar ninguna propuesta. Navarra cerraba así la puerta a la modificación de su actual marco estatutario, puerta que no parece vaya a abrirse hasta que exista un cambio en el color político tanto en el Parlamento como en el Gobierno foral.