

Juan-Cruz ALLI ARANGUREN

La autonomía de Navarra.

Historia, identidad y autogobierno

Elaborada bajo la dirección Ángel García-Sanz Marcotegui, fue presentada en la Universidad Pública de Navarra el 18 de abril de 2017. El Tribunal compuesto por Gregorio Monreal Cía, Carlos Forcadell, secretario, y Juan Pablo Fusi Aizpurúa, presidente, le otorgó la calificación de sobresaliente *cum laude*.

Analiza en conjunto y sistemáticamente la Transición en Navarra, considerando los aspectos socio-económicos, ideológicos, históricos y jurídicos sobre los que se fundamentaron el debate político y las propuestas de orden institucional.

Lo realiza desde una perspectiva dialéctica y crítica, no hagiográfica, ni de las personas ni de los hechos, encuadrando sus comportamientos y aportaciones, con la invocación, a veces prolija pero imprescindible, de su literalidad.

La perspectiva de cerca de cuarenta años de vigencia de la Constitución y más de treinta años de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) permite apreciar lo que ambas han supuesto para Navarra, su identidad y autogobierno, así como la vaciedad de muchos de los debates historicistas, los dogmas defendidos, el partidismo interesado, las posturas sostenidas, las esencias de la identidad, como verdades eternas e inmutables.

A pesar de los críticos actuales del proceso de Transición, entre el mantenimiento del régimen franquista y la ruptura, la sociedad y la mayoría de las fuerzas políticas democráticas optaron en el conjunto de España y en Navarra por la vía del posibilismo reformista.

Expone el autor como los grupos sociales y políticos concienciados en la lucha obrera, convertida en nacional del pueblo vasco, defendieron la ruptura y la creación de un nuevo espacio político para Navarra en Euskadi. Las clases

altas y medias emergentes del desarrollismo estuvieron a favor de la reforma y de un modelo político-institucional en cuyas decisiones pudieran participar y controlar. Se aplicó el modelo en cuanto a la gestión política, primero por la UCD y posteriormente por el PSOE reconvertido al navarrismo. La reforma la realizaron los partidos democráticos frente al inmovilismo de la Diputación Foral franquista, con la adecuación del foralismo navarrista al marco constitucional que elaboró la UCD y apoyaron el PSOE y el PC-EPK, al que se incorporó UPN. Las sucesivas elecciones forales han mantenido la diversidad de opciones de clase e identidad, esta transversal a la primera, superando la imagen inicial de la Transición de identificación entre la de clase y la nacional, para lo que fue decisiva la incorporación del PSOE al navarrismo, que dejó de ser solo una opción conservadora y de derechas.

En el orden político, la clase dominante económica, política y mediática franquista perdió su hegemonía en la dirección moral e intelectual, que pasó a la nueva estructura emergente democrática. Aparecieron nuevos agentes vinculados al régimen de partidos y a la configuración de una 'partitocracia'. Sin embargo, aquella trató de controlar los mecanismos de poder a través del apoyo y condicionamiento a los partidos políticos, tanto en lo económico como en lo mediático, con objeto de seguir manteniendo sus beneficios dado su carácter de clase extractiva.

En la tesis se explica cómo se produjo en España la Transición de la dictadura franquista al régimen constitucional y a la democracia, que llevó aparejado en Navarra un cambio de su régimen foral privativo en sus instituciones y competencias, aunque manteniendo la retórica del foralismo tradicional, historicista y esencialista.

Recoge la introducción su encuadramiento, objetivos perseguidos y método utilizado para un estudio de historia inmediata y del presente, que es propicia al «uso político de la historia», las fuentes utilizadas y el estado de la cuestión investigada.

En la primera parte se analizan las condiciones objetivas económicas, sociales e ideológicas que el desarrollismo produjo en Navarra, cómo apareció y se asumió por una sociedad en cambio, así como el papel de los actores sociales, políticos e instituciones, que aportaron los medios para la reforma y adecuación a los nuevos tiempos del hecho foral en sus manifestaciones formales y materiales.

Por iniciativa de la corporación provincial se había producido el cambio del modelo económico durante el franquismo, conduciendo al cambio social, cultural e ideológico. El desarrollo de la conciencia social de la nueva clase obrera se produjo lentamente al principio, pero intensamente en cuanto se consolidaron

el cambio económico y el paso a la sociedad industrial y urbana, generando el cambio social, cultural y político.

En la segunda parte se expone el proceso de la Transición española y su afección a Navarra entre 1976-1979. Fue un periodo lleno de conflictos políticos y sociales, de duras acciones terroristas y de tensiones en torno a la Constitución y al régimen preautonómico vasco. Los resultados de la consulta sobre la reforma política de 1976, las elecciones generales de 1977 y el referéndum constitucional de 1978 manifestaron la actitud mayoritariamente reformista de la sociedad navarra, claramente distinta de los conflictos que planteaban los grupos radicales de la izquierda rupturista.

Adquirió particular relieve el tratamiento que la Constitución dio a Navarra, en sus disposiciones adicional primera, derogatoria y transitoria cuarta. Marcó el futuro de sus instituciones y autogobierno, ampliamente apoyado, a pesar de los debates que plantearon en Navarra las fuerzas de los extremos ideológicos navarristas, izquierdistas y nacionalistas. El reconocimiento de los derechos históricos fue decisivo para la garantía institucional y fundamento de una autonomía nueva y mayor para Navarra.

Una vez definido el nuevo marco constitucional, en la tercera parte se analiza el proceso de reforma de las instituciones navarras, que se planteó por el acuerdo entre la Diputación y el Gobierno formulado en el RD 121/1979, de 26 de enero. La Diputación y el Parlamento democráticos elaboraron y aprobaron las bases que habían de servir para la negociación del futuro régimen foral con el Estado, utilizándose el modelo constitucional del consenso entre diversos. El resultado de las elecciones forales de 3 de abril de 1979 fue clarificador del espectro político y del apoyo y la representatividad de las opciones políticas.

En la cuarta parte se estudian la negociación y su resultado exponiendo las diferentes concepciones y contenidos materiales que sobre el autogobierno tenían los comisionados navarros y los estatales, las tensiones internas dentro de la comisión navarra y las valoraciones externas que se produjeron en una negociación que tuvo mucho eco mediático, lo que dio lugar a escenificar como discrepancias de fondo lo que eran simples posturas partidistas y de competencia electoral. Analiza el contenido material de la LORAFNA en cuanto a los principios de la foralidad tradicional, identidad, instituciones, hechos diferenciales y autogobierno en cuanto a las competencias históricas o forales y las propias del Estado de las autonomías. Invoca la Constitución, encuadrando en ella el nuevo régimen del autogobierno de Navarra, que había reconocido como derechos originario e histórico, nuevamente negociado con el Estado.

De cuanto se expone y analiza se formulan conclusiones sobre el cambio socio-económico en Navarra, el proceso de Transición, la LORAFNA como medio

constitucional para el nuevo orden institucional y de autogobierno foral, que ha trascendido y superado la autonomía administrativa y económico-financiera históricas derivadas de las leyes de 1839 y 1841.

Se han incorporado dos anexos. El primero es cronológico, imprescindible para poder seguir el tiempo en que se produjeron los acontecimientos nacionales y locales. El segundo recoge los resultados de las elecciones al Parlamento Foral y al Parlamento de Navarra, reflejando la evolución de los apoyos de las distintas opciones políticas.

La bibliografía es muy amplia, como lo viene siendo todo el tratamiento histórico relativo al periodo. Además, se acompaña la referida a las cuestiones socio-económicas, ideológicas, históricas, culturales e identitarias.

El índice onomástico hace más fácil el seguimiento de los numerosos personajes intervinientes en el proceso nacional y local, y de los autores citados o que elaboraron estudios sobre el momento histórico.

Cuando algunos de ellos tienen una presencia destacada, lo es por el papel institucional en el proceso, o por lo que aportaron al contenido y a las decisiones tomadas. Se desecha la idea del «líder carismático» o del «gran hombre» protagonista de la historia, porque, tanto en la Transición nacional como en la foral, el resultado es obra de la comunidad, que es dinámica, porque su existencia es histórica. Se insiste en la trascendencia que tuvieron el cambio socio-económico, las nuevas clases medias y los actores emergentes surgidos de ellas.

Recogen las conclusiones cómo la LORAFNA ha sido el «medio para un nuevo orden foral» democrático, constitucional y navarrista, con elementos formales del historicismo y esencialismo propios del foralismo tradicionalista y del nacionalismo, que le dotaron de unas claves propias. Algunos de ellos pasaron de la dialéctica defensiva a convertirse en axiomas y mitos de la foralidad, que se asumieron acríticamente, y terminaron incorporados al ordenamiento jurídico, principalmente en el preámbulo.

Los nebulosos «fueros», tan invocados y sacralizados como desconocidos, fueron los derechos históricos reconocidos, amparados y respetados por la DA 1ª CE, recogidos en la LORAFNA con el preciso contenido identitario, institucional, competencial y de hechos diferenciales propios de la Comunidad Foral de Navarra. En la LORAFNA se buscó deliberadamente la diferenciación de Navarra, que partía de una autonomía en ejercicio y no accedía *ex novo* a la misma por las vías constitucionales. Todo en ella quiere remarcarla: el historicismo del preámbulo, los elementos identitarios del Título I, la denominación de las instituciones y los hechos diferenciales reconocidos, destacando el afán de invocar el pacto como base del mismo.

La LORAFNA reformó el régimen foral histórico de las leyes de 1839 y 1841, variando su significado y alcance político-institucional y competencial, abriendo

una nueva etapa histórica: la del «régimen de los derechos históricos constitucionalmente reconocidos». Si la vigencia social de aquel se basaba en la tradición propia de una sociedad rural, poco desarrollada y conservadora, el nuevo lo hace en una sociedad económica y socialmente próspera y democráticamente avanzada, a pesar de los términos tradicionalistas con que se adorna. Estos resultan inadecuados al léxico constitucional moderno, pero son el tributo a la presencia de la historia, intentando satisfacer las representaciones de la cultura historicista y mítica, que gran parte de la sociedad navarra identifica con su «ser».

A pesar del esfuerzo por mantenerlos y convertirlos en elementos esenciales y sustantivos de Navarra, su análisis riguroso en el horizonte constitucional los desmitifica, por muy consolidados que estuvieran en un orden político tradicional superado. Esto es un hecho cuando se separa del debate y posiciones partidistas internas y se produce una lectura por una instancia ajena, como es la del Tribunal Constitucional respecto a la unidad de la DA 1ª, al alcance de los derechos históricos y la naturaleza de la LORAFNA. Se ha demostrado que lecturas aparentemente discrepantes para justificar posturas políticas antagónicas, lo han sido en función de una posición coyuntural e interesada, que fueron matizadas en aras del consenso, cuando no abandonadas o asumidas como mal menor en aras del acuerdo.

La LORAFNA plasmó en norma la concepción navarrista que, con diversas características ideológicas, tenían los partidos que la formaron consensuadamente por medio de las bases aprobadas por la Diputación Foral (UCD y PSOE), el Parlamento Foral (UCD, PSOE, UPN y PG-EKA) y la negociación con el Gobierno de UCD.

Aparece apoyada en los tres pilares en que se basa su autonomía recogidos en el título de la tesis: «Historia, identidad y autogobierno». Dada su finalidad de medio al servicio del proyecto político navarrista, basado en la historia, reactivo, diferenciador y potenciador de los elementos identitarios, son objeto de declaración y regulación potente, clara y reiterada.

Cada uno de ellos se ha estudiado detalladamente, analizando su contenido, en relación con el pasado y con la realidad del ejercicio de la autonomía constitucional de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE), exponiendo su alcance actual y como lo que era diferenciado antes de la Constitución, ha perdido algunos aspectos una vez que se ha desarrollado el modelo autonómico. En todo caso, los hechos diferenciales son propios de cada una de ellas y, por tanto, se reconocen como tales y potencian su autogobierno.

La LORAFNA ha servido para crear un marco institucional sobre principios constitucionales liberal-democráticos, con un nuevo imaginario, al que se ha dado un baño de historicismo evolutivo de continuidad reformista, con los grandes principios, mitos y conceptos del régimen foral como fue configurado legal

y dogmáticamente durante el periodo anterior desde su origen en 1839-1841. La LORAFNA nos ofrece un amplio elenco de representaciones para percibir la continuidad de la realidad foral en un instrumento y escenario diferentes, cuando el principio pactista forma parte del contenido formal y material del régimen autonómico.

Del mismo modo que había pasado con la Constitución, la LORAFNA se convirtió en el mito fundacional de la nueva foralidad, que es el autogobierno reconocido en aquella, como derecho histórico y elemento identitario apoyado en las instituciones democráticas. Los partidos políticos que la apoyaron lo hicieron por motivos distintos: para UCD era la institucionalización democrática del autogobierno en el marco constitucional y valladar antinacionalista; para el PSOE se reconocía la identidad diferenciada, el autogobierno constitucionalizado y unas competencias que harían posible la modernización y el Estado de bienestar, objetivos que compartía el Partido Carlista; para UPN era el medio para salvar la identidad de los ataques y pretensiones nacionalistas, reconociéndose una autonomía originaria, actualizando el pactismo histórico del régimen foral. La exclusión de la negociación de los diputados nacionalistas supuso que no se discutieran ni incorporaran sus propuestas discrepantes para formar el mismo consenso entre diferentes que configuró la Constitución.

En resumen, la tesis expone la evolución del régimen foral de Navarra desde el modelo que heredó y gestionó la Diputación Foral franquista y la influencia sobre el mismo de la Constitución de 1978 para llegar al contenido material de la versión de los derechos históricos de Navarra que se plasma en la LORAFNA. Dentro del mismo se analizan sus principios, mitos y representaciones, que han sido objeto de nuevos tratamientos, con variaciones, mutaciones, superaciones o derogaciones por su propia obsolescencia o por las exigencias del nuevo orden constitucional. Aquellos, aunque los recojan las normas para tranquilizar conciencias, evitar conflictos, apoyar identidades y buscar adhesiones, no por eso tienen más valor que el de la realidad sobre la que se construyen. Se ha constatado que, si el régimen foral tenía escaso fundamento dogmático-constitucional en el debate sobre la naturaleza jurídica de la ley de 1841, sobre él se producía sobreactuación y mucha emotividad, conveniente y periódicamente excitadas. El nuevo modelo es mucho más racional y obedece al constitucional, formando parte de una «familia de fueros», sin ser un verso libre en el poemario constitucional, aunque sea distinto por sus propios «hechos diferenciales».