

I

La Transición en Navarra. El Amejoramiento del Fuero

1. **Durante el período** que va desde la muerte de Franco, noviembre de 1975, hasta la celebración de las elecciones municipales y forales, abril de 1979, **años decisivos de la denominada Transición** española (elecciones generales de junio de 1977; negociación y aprobación de la Constitución, en diciembre de 1978; nuevas elecciones generales, febrero de 1979), **el máximo órgano de gobierno navarro, la Diputación Foral, siguió siendo una institución de carácter claramente franquista, tanto por su origen como por su composición política.**
2. La Diputación había sido elegida en marzo de 1974 a través de unas elecciones claramente anti democráticas, en las que no existían los mínimos democráticos necesarios para su realización (libertad de asociación, reunión, expresión,...) y los diputados se elegían exclusivamente por los representantes de cada una de las merindades, que en muchas ocasiones eran los alcaldes, quienes, a su vez, habían sido designados por el Gobernador civil). Resultado de todo ello fue que la mayor parte de sus miembros solían pertenecer directamente al Movimiento Nacional, único partido legal entonces existente. Debe destacarse por último la inexistencia entonces en Navarra de ningún organismo de control, tipo Parlamento, Cortes..., que tuviera poder para controlar su gestión.
3. Tras la realización de las primeras elecciones generales de 1977, en Catalunya se restauraría la Generalitat y se crearían en otros territorios diferentes Regímenes Pre-autonómicos: Euskadi, Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano y Andalucía. El objetivo era crear de forma provisional órganos de gobierno acomodados a los resultados que en cada territorio se habían dado en las elecciones generales. Algo de esto sucedió también en numerosos ayuntamientos, creándose en éstos Gestoras municipales. Sin embargo, en Navarra no sucedió nada de lo anterior y **la Diputación franquista siguió siendo el único órgano de gobierno existente, hecho éste que condicionaría en buena medida la transición y el asentamiento del nuevo régimen institucional foral.**
4. Así las cosas, las negociaciones iniciales con el gobierno central de UCD, que en otras naciones y territorios fue llevada a cabo por los Consejos Autonómicos respectivos, en Navarra serían realizadas por la Diputación Foral. Poco importó para ello la oposición general expresada por el conjunto de fuerzas democráticas, nacionalistas y de izquierdas, que negaban a aquella Diputación franquista legitimidad alguna para negociar nada en nombre de Navarra.

5. Mientras tanto, la Constitución española (CE) fue aprobada en diciembre de 1978. En ella se estableció el marco competencial (competencias exclusivas del Estado, competencias compartidas, leyes básicas, leyes orgánicas,...) en el cual deberían encajar más adelante, obligatoriamente, los futuros Estatutos de Autonomía, incluido el Amejoramiento. En cuanto al contencioso Nafarroa-Euskadi, la CE afirmaría ambos espacios como diferenciados institucionalmente, regulándose en su Disposición Adicional IV el procedimiento a efectos de la posible “incorporación” de Nafarroa al régimen de lo que habría de ser la Comunidad Autónoma Vasca (CAV).
6. Partiendo de lo anterior, se iniciaron unas **negociaciones entre la Diputación Foral y Rodolfo Martín Villa, ministro del Interior del gobierno de UCD, que darían lugar a la aprobación por el gobierno español del Real Decreto 121/79, de 26 de enero, sobre Ordenación de las Instituciones Forales, también llamado de *Democratización de las Instituciones Forales*, Decreto por el que regularían las primeras elecciones al Parlamento Foral, realizadas en abril de 1979, y la conformación de la nueva Diputación,**
7. **De estas elecciones, en cuyo marco las merindades históricas seguían siendo las circunscripciones electorales, saldría un Parlamento formado con mayoría de fuerzas de izquierda y nacionalistas (PSE¹, 15 escaños; HB, 9 escaños; Agrupaciones Electorales de Merindad, 7 escaños²; Nacionalistas Vascos (PNV y EE), 3 escaños, UNAI-Unión Navarra de Izquierdas, 1 escaño; Partido Carlista³, 1 escaño; 1 independiente), frente a los 20 parlamentarios de UCD y 13 de UPN.**
8. **En la Diputación surgida de esas mismas elecciones (un diputado por Merindad, salvo Iruñea y Tudela, que contaban con dos), la correlación de fuerzas fue, por el contrario, muy diferente, pues los efectos del llamado decreto “democratizador” de las instituciones forales se hicieron notar. En la Diputación, UCD contaría con una mayoría absoluta de cuatro diputados, mientras que los tres restantes se los repartirían entre HB, 1 diputado; PSE, 1 un diputado y Orhi Mendi (merindad de Sangüesa), 1 diputado.**

1 El PSN (Partido Socialista de Navarra) no existía formalmente como tal hasta 1982. Hasta entonces formaba parte, como Agrupación, del PSE (Partido Socialista de Euskadi). Seguiremos por ello utilizando las siglas de PSE durante todos esos años, para referirnos al actual PSN.

2 Los representantes de las Agrupaciones Electorales de Merindad se unirían posteriormente en el Parlamento formando un único grupo que se denominó Amaiur.

3 El Partido Carlista se definía en aquellos años como socialista y autogestionario y era partidario de la unidad de los cuatro territorios vascos de Hego Euskal Herria.

9. De acuerdo con lo afirmado en sus programas electorales, existía así en el **Parlamento una mayoría favorable a la articulación de un marco institucional común para los cuatro territorios vascos**. En la práctica, sin embargo, nada de esto se materializaría, debido al cambio de postura que en los próximos meses se daría en el actual PSN, y a pesar de que en todas aquellas elecciones (generales y municipales), se presentó bajo las siglas del PSE, formando parte del Partido Socialista de Euskadi.
10. El 29 de diciembre de 1979, la Diputación Foral aprobaría, con los votos en contra de García de Dios (HB) y Jesús Bueno (Orhi Mendi-Amaiur), las Bases de negociación del Amejoramiento del Fuero, bases que recibirían en su paso por el Parlamento 8 enmiendas a la totalidad y que fueron finalmente aprobadas el 13 de noviembre de 1980, gracias a los votos de UCD, PSE y UPN.
11. El paso siguiente fue designar la **Comisión que iba a encargarse de llevar a cabo la negociación con el gobierno central, de UCD**, cuya Comisión estaría encabezada por el antes ministro del Interior y ahora ministro de Administración Territorial, Rodolfo Martín Villa. Por parte navarra formarían parte de la Comisión cuatro diputados (3 de UCD y 1 del PSE) a los que se sumaron dos más del PSE y 1 de UPN. **En total, 4 de UCD, 3 del PSE y 1 de UPN. Quedaba excluida así por completo la presencia de los dos diputados discrepantes y de un tercio de la representación existente en el parlamento: HB, Agrupaciones Electorales de Merindad, Nacionalistas Vascos y Partido Carlista.**
12. Durante un año, a partir de enero de 1981, se reunieron las Comisiones Negociadoras de Navarra y Madrid, alcanzando finalmente un acuerdo, en marzo de 1982, sobre el contenido de lo que sería el **Amejoramiento del Fuero**. Dicho acuerdo fue aprobado ese mismo mes por el Parlamento de Navarra (UCD, PSE, UPN y Partido Carlista), siendo enviado para su sanción definitiva a Madrid, donde sería **aprobado por el Consejo de Ministros y, posteriormente, por el Congreso y Senado, resultando finalmente aprobado el 16 de agosto de 1982.**
13. Este proceso tortuoso, excluyente y falto de transparencia culminaría con un broche de oro: la negativa a que el texto resultante fuera sometido a referéndum entre la ciudadanía navarra. Al igual que Navarra había sido el único territorio en el que se había mantenido en pie durante la Transición la Diputación franquista, **Navarra sería también el único territorio histórico (Catalunya, CAV, Galiza y Andalucía) en el que su Estatuto y régimen competencial e institucional no fueran aprobado finalmente de forma democrática.**
14. **Un elemento político de primer orden a tener en cuenta en toda este proceso fue el cambio de postura del PSE navarro en relación con la unidad los cuatro territorios vascos.** Así, de afirmar en su Congreso de Tudela de 1977 “la pertenencia de Navarra a la comunidad natural del País Vasco”, pasó a rechazar este

postulado⁴ en su Congreso de junio de 1982 (dos meses antes de aprobarse el Amejoramiento), separándose del PSE y conformando el actual PSN. Se abría así la puerta a una política de marcha atrás en lo que hasta entonces había sido una postura vasquista (ikurriña, oficialidad del euskara,...) y a un futuro institucional basado en continuos pactos y acuerdos con UPN.

15. Durante estos 40 años de vigencia, el Amejoramiento ha permanecido prácticamente inalterado. Sus dos únicas reformas han tenido que ver con temas formales y procedimentales, pero no competenciales. Así, la de marzo de 2001 modificó el sistema de elección del presidente del Gobierno de Navarra y la posibilidad de que éste pueda disolver el Parlamento y convocar elecciones. En cuanto a la de octubre de 2010, ésta reformó los períodos de sesiones parlamentarias, dio un rango institucional mayor a la Cámara de Comptos, Defensor del Pueblo y Consejo de Navarra e abrió la puerta a la participación de la Comunidad Foral en los asuntos comunitarios.
16. Por otro lado, al margen de las consideraciones políticas que puedan hacerse, la necesidad de reformar el Amejoramiento se deriva del hecho de comprobar cómo la actual Navarra es substancialmente diferente de la existente en 1982: realidad económica (sectores primario, industrial y de servicios; penetración de capital extranjero; integración en la Unión Europea, en 1985; moneda única...), sociológica (envejecimiento poblacional, inmigración —actualmente 10% de la población—...), ideológica y cultural (religiosidad, feminismo, ecologismo, euskara...). De aquel censo electoral de 365.080 personas de 1982, hemos pasado a 483.780 en el de 2019. Se puede afirmar así que no llegará hoy a un 25% el porcentaje de población en edad de votar que en su día pudo hacerlo, en 1979, en las primeras elecciones forales, y en 1982, caso de que hubiera sido convocado un referéndum para aprobar el Amejoramiento.

4 Ya en noviembre de 1979, cuando Euskadiko Ezkerra propuso en el Parlamento de Navarra la activación de lo dispuesto en la Disposición Adicional IV de la Constitución (aprobación por el Parlamento Foral y referéndum posterior entre la ciudadanía navarra), a fin de posibilitar la incorporación de Navarra al régimen autonómico vascongado, la abstención del entonces PSE y del Partido Carlista posibilitó que la propuesta fuera rechazada por la Comisión de Régimen Foral, impidiéndose así que ni siquiera pudiera ser votada en el Pleno del Parlamento.

II

Suspensiones y anulaciones de leyes forales aprobadas e imposición de leyes rechazadas

1. De acuerdo con la legislación vigente, el Gobierno central puede recurrir ante el TC las leyes aprobadas por el Parlamento Foral. Además, junto a ello, puede solicitar que mientras no se dicte la correspondiente sentencia (por lo general, tardan años en ser dictadas), la ley foral quede suspendida y sin efecto alguno.
2. Tan solo durante la legislatura del PP de Rajoy (años 2011 a 2015), 15 leyes forales fueron recurridas por razones de inconstitucionalidad⁵. De todos estos casos, en 14 de ellos el TC accedió a la petición de suspender la aplicación de la ley foral mientras no dictase sentencia. Por otro lado, de estos 15 recursos, en 14 de ellos han sido dictadas ya sentencias firmes, de las que en tan solo en dos supuestos han sido favorables a Navarra y, en el resto, se ha declarado la nulidad parcial de las leyes dictadas (dos casos) y total en el resto (once casos).
3. Las dos sentencias del TC favorables a Navarra, son la Ley Foral de Registro de objetores del aborto y la Ley Foral de Órganos Rectores de Fundaciones. Por su lado, las dos declaradas parcialmente nulas han sido la Ley Foral Anti Desahucios (se reconoce el derecho a expropiar viviendas desocupadas durante dos años que sean propiedad de sociedades o bancos, pero no de particulares, negándose también la expropiación en casos de interés social ligados a desahucios de personas en situación de emergencia) y la Ley Foral de Apertura de Comercios en festivos (no afectará a comercios de más de 300 m²).
4. Las once anuladas totalmente se refieren a:
 - **Asistencia Sanitaria Gratuita** para todas las personas, al margen de su situación legal (sin papeles).
 - **Copago farmacéutico**, que reponía la situación legal anterior modificada por los recortes aprobados durante el Gobierno del PP.

5 Por su parte, los distintos Gobiernos del PSOE de Pedro Sánchez han interpuesto distintos recursos de inconstitucionalidad contra dos Leyes forales aprobadas por el Parlamento de Navarra. El primero de ellos lo fue contra la Ley Foral de Policías, dando como resultado la anulación parcial de la misma, en diciembre de 2019. El segundo recurso, presentado en diciembre de 2019, se interpuso contra la Ley Foral reguladora del Derecho Civil Foral de Navarra, que había sido aprobada por unanimidad (el PSN, por tanto, votó a favor de la misma) por el Parlamento de Navarra.

- **Funcionarización del personal estatutario y laboral fijo** del Gobierno de Navarra, que permitía abrir un nuevo proceso de funcionarización para esta plantilla.
 - **Clubs de cannabis**, que aprobó su uso en los clubs que tuvieran este carácter.
 - **Endeudamiento de entidades locales**, que incrementaba el poder de los Ayts. para poder pedir créditos para obras del plan de inversiones.
 - **Equiparación del personal de Justicia**, con la que se pretendía integrar a este personal al régimen foral.
 - **Impuesto sobre la producción de energía**, que eximía del pago del impuesto a los pequeños productores, favoreciendo así la auto producción y el auto abastecimiento.
 - **Abono de una paga extra al funcionariado**, como complemento transitorio, para compensar los recortes en sus sueldos.
 - **Pago del IBI** (Impuesto de Bienes Inmuebles) por la Iglesia para con sus propiedades de uso no religioso.
 - **Fracking**, prohibiendo su realización para la extracción de gas.
 - **Víctimas de violencia policial**⁶.
5. Debe destacarse cómo las leyes anuladas tienen, por lo general, un claro contenido social y de ampliación de derechos laborales y democráticos, con las que se pretendía ampliar la cobertura que éstos tenían a nivel estatal. No se trataba en ningún caso de leyes que hubieran podido ser calificadas como rupturistas (antimilitaristas, republicanas...) o identitarias (euskara, relaciones con la CAV...), sino, sin más, de normas que trataban de ampliar derechos sociales y libertades democráticas.
6. Junto a las leyes forales anuladas debe hacerse mención también a **aquellas leyes estatales que, a pesar de haber obtenido el rechazo expreso del Parlamento Foral, han sido impuestas a Navarra**. Los casos citados son los siguientes:
- **Reforma laboral**, respecto a la cual el Parlamento de Navarra mostró su rechazo, en febrero de 2012, por cuanto *"supone un retroceso*

⁶ La Ley Foral 16/2019, de 26 de marzo, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos, también denominada "Ley de Víctimas Policiales", fue anulada por el TC en 2018. A la vista de ello, el Parlamento aprobó una nueva Ley, en marzo de 2019, ajustando ésta a los fundamentos legales fijados para la anterior por el TC. A pesar de ello, esta fue recurrida por PP, Ciudadanos y Vox ante el Tribunal Constitucional, estando actualmente pendiente de que sea dictada sentencia al efecto.

social inaceptable y un injusticia inasumible que lesiona gravemente los derechos de los trabajadores". Rechazo al que hubo que sumar una **huelga general** apoyada en Navarra por la totalidad de fuerzas sindicales.

- **Reforma de las pensiones**, rechazada también por el Parlamento Foral, en septiembre de 2013, por cuanto *"supone un recorte sustancial de los derechos adquiridos por trabajadores y pensionistas, con la consecuencia de una menor distribución pública de la renta global, mayor empobrecimiento, inseguridad y desigualdad para la mayoría de la sociedad, con una importante afección a pensionistas presentes y futuros"*. También en este caso, el Parlamento dio su apoyo a las movilizaciones que se convocaron en contra de esta reforma.
- **Ley de Estabilidad Presupuestaria**, respecto a la cual, en octubre de 2012, el Parlamento de Navarra expresó su *"frontal rechazo a las denominadas medidas de ajuste anunciadas por el Presidente del Gobierno, contenidas en el Real Decreto-Ley, de 13 de julio"* y su *"compromiso para poner en marcha cuantos mecanismos jurídicos, políticos y sociales sean necesarios para impedir la aplicación en Navarra de dichas medidas"*.
- **Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE)**. También en este caso el Parlamento de Navarra, en septiembre de 2013, rechazó la misma, llamando al Gobierno de Navarra (UPN) a *"defender activamente la educación..., haga valer nuestras competencias y explore todas las vías para su aplicación en Navarra"*.
- **Ley "Mordaza"**, rechazada reiteradamente por el Parlamento de Navarra durante su tramitación y respecto de la cual, tras su aprobación, reafirmó esta postura *"por coartar y criminalizar derechos civiles como la libertad de expresión y de información"*, mostrando a su vez *"su voluntad de que sea derogada cuanto antes"*.

III

Propuestas concretas para la modificación e impulso del autogobierno realizadas por los dos últimos gobiernos navarros

2015-2019:

Acuerdo programático para la formación de gobierno entre Geroa-Bai, EH Bildu, Podemos e Izquierda-Ezkerra:

Autogobierno como proyecto de futuro. Reforma de la LORAFNA

- “Abrir un proceso participativo y parlamentario al objeto de reformar el amejoramiento para definir el estatus político de Navarra, incluir nuevas competencias y avanzar en el reconocimiento de derechos sociales, dándoles el mayor rango posible, **HACIÉNDOLOS EFECTIVOS EN SU CUMPLIMIENTO, Y SOMETIENDO LA PROPIA REFORMA A REFRENDO CIUDADANO.**”

2019-2023:

Acuerdo programa de legislatura entre PSN, Geroa-Bai, Podemos e Izquierda-Ezkerra.

Navarra. Su autogobierno y la colaboración institucional

- “Creación de una ponencia en el parlamento de Navarra que estudie la actualización de la LORAFNA, dentro del marco constitucional vigente.”