

EL REGIMEN NAVARRO EN EL FRANQUISMO

“...**L**A UNIDAD Y SOLIDARIDAD ENTRE LOS PUEBLOS Y las comarcas ha pasado ya a ser ley de vida, y no puede ser diferente para la suerte de cada español ni de cada provincia. Por eso bendecimos los fueros y la tradición, por cuanto representan de españolismo, de nuestra esencia y de nuestro espíritu; pero que no se anquilosen y sean las piedras básicas sobre las que construyamos, bajo el imperio de la ley de Dios, esta gran España social, humana y justa por la que dieron su vida nuestros mejores...”

“...En nuestra evocación a las viejas tradiciones en nuestro apogeo a los viejos fueros está toda la razón de nuestra Cruzada...”

FRANCO en Vitoria, 18 de Septiembre de 1945.

Pedro M. Larumbe Biurrún.

I.- A MODO DE INTRODUCCION

El conocido historiador MALEFAKIS, Catedrático de la Universidad de Columbia, ha escrito recientemente, refiriéndose al franquismo y a su transición posterior, que debido a la revolución social y a un cambio de valores en la sociedad, se dió la enorme paradoja de que un régimen dictatorial acabaría gobernando durante una larga etapa lo que debe ser considerado como periodo de protodemocratización. Y añadiría que sin esta prolongada preparación el Estado español no podía haber efectuado desde el año 1975 la transición a un sistema democrático en la forma tan armoniosa como lo hizo. “Esta es la gran ironía: la historia demostrará probablemente que Franco dejó todo, sin duda “atado y bien atado”, pero no para la continuación de su Movimiento sino para su antítesis, la democracia.

La cita de MALEKAFIS es analógicamente aplicable al caso de Navarra. En efecto, sin el franquismo y la consolidación en dicho periodo de la singularidad del sistema navarro, auspiciado por los valores tradicionalistas y por el reconocimiento de Franco al comportamiento y servicios prestados por una parte de la sociedad navarra que le había ayudado tan eficazmente en la guerra civil, combatiendo entre otros frentes en el llamado del Norte, contra los Territorios hermanos de Guipúzcoa y Vizcaya, no se podría sostener el andamiaje de la actual institucionalización debida a la Ley Orgánica 13/1.982 de 10 de Agosto denominada de *Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*. De esta manera, las tesis practistas encontrarán una apariencia de credibilidad con la cristalización de una norma institucionalizadora de la autonomía, cuya formulación y tramitación resultan exorbitantes y sin cobertura expresa en las vías establecidas para el acceso a la autonomía en la Constitución de 1978, si bien el resultado final ha sido el de un Estatuto aprobado por las Cortes Generales como Ley Orgánica, tal y como he explicado en numerosas ocasiones.

Es bien sabido que el mito se refiere siempre a acontecimientos pasados y que su valor intrínseco proviene de que tales hechos que se suponen ocurridos en un momento del

tiempo, forman parte de una estructura permanente. Ese gran jurista que es TOMAS Y VALIENTE, en el 1º Congreso de Historia de Navarra de los Siglos XVIII, XIX y XX organizado también por el anfitrión de estas jornadas, el Instituto Gerónimo Ustariz, explicó con acierto el valor del mito, su fundamento en unos hechos que se distorsionan y su aplicación en el caso del sistema foral. Por ello no voy a extenderme en este punto. Se me dirá que, hay entre la realidad jurídico-política del Amejoramiento y, incluso el pretendido respaldo a las teorías del foralismo oficial que se ha imputado recientemente a mi maestro GARCIA DE ENTERRIA, no cabe hablar de mito. Pues bien, sin resultar necesario insistir aquí —por no ser objeto de mi intervención— una vez más en mis anteriores aportaciones sobre el tema debo reconocer que yo no he cuestionado jamás que Navarra no haya gozado de un régimen administrativo y económico especial, los últimos ciento cuarenta años y de que a pesar de su naturaleza local, podía dar la impresión de enervar el carácter unitario del Estado, como ha explicado el profesor CLAVERO. Lo que he defendido y seguiré defendiendo es que sobre el cambio de status político de Navarra como consecuencia del final de la Primera Guerra Carlista y merced a las Leyes ordinarias de Cortes de 25 de Octubre de 1839 y de 16 de Agosto de 1.841 que simplificaron la conversión del Reino de Navarra en una provincia del Estado unitario a la que se reconoció un régimen administrativo especial, no es jurídicamente de recibo admitir que dicho régimen fuera “pactado” en el sentido que le ha otorgado el foralismo oficial, ni tampoco que Navarra conservara sus poderes originarios ante la prepotencia y unidad del Estado que emergió en el pasado siglo. Y es tal concepción la que crea el mito foral haciendo creer al pueblo navarro que nada había cambiado tras las dos leyes mencionadas o, más exactamente, que salvo cuestiones de Estado o propias de ámbito de las relaciones internacionales, todo el resto de competencias quedaba incardinado en la órbita de Navarra, afirmaciones que no resisten a un análisis objetivo de la esencia y poderes del Estado y de la actuación administrativa de las instituciones forales desde el siglo pasado hasta nuestros días.

Añádase, también, que si en estos momentos se establece un parangón entre Navarra y otras Comunidades Autónomas, el nivel de autonomía es parecido, resultando en unos casos similar a las llamadas Comunidades de primer grado y en otros a las de segundo y sin que se puedan hipervalorar especialidades como la del Convenio Económico ante la existencia, por ejemplo, del régimen de conciertos en la Comunidad Autónoma que hoy configuran las Provincias Vascongadas.

Con respecto a la última posición de GARCIA DE ENTERRIA, como prólogo al libro de DEL BURGO titulado *Introducción al Estudio del Amejoramiento del Fuero*, quiero manifestar que del mismo no se desprenden, las tesis que como un fausto evento para el foralismo (se habla incluso de “rectificación” de posiciones anteriores) hoy se recogen en la prensa. Bien es cierto que en el citado prólogo se hace una exposición de los planteamientos foralistas oficiales, pero de ello no se desprende en modo alguno, que el ilustre administrativista las acepte. Y no sólo porque la referencia al pacto foral venga siempre entrecomillado, sino porque no es en definitiva más que un puro recordatorio de las teorías forales y sin que de ello se pueda extraer que GARCIA DE ENTERRIA las asuma, ya que entraría en contradicción con su sólida doctrina y, concretamente, con su particular visión de las autonomías. Por último, me parece oportuno resaltar dos aspectos que me han parecido particularmente relevantes en el repetido prólogo. El primero, la consolidación, de lo que he llamado el mito foral, con ocasión de la Ley de 1 de Marzo de 1973 por la que se aprueba como Ley de la Jefatura del Estado, la Compilación de Derecho Foral de Navarra en la que por primera vez se denomina a la Ley de 16 de Agosto de 1841 como Paccionada. Y el segundo, la diferenciación que establece el autor entre el foralismo de las Vascongadas y el de Navarra, al decir que así como en aquél, tras la derogación de los fueros, hay una rigidez de posiciones que sucesivamente llevará al nacionalismo y hasta el independentismo, posición maximalista, por el contrario en el foralismo navarro se mantiene invariablemente

hasta nuestros días el principio de la unidad nacional española, no solo discutida, sino normalmente sostenida con énfasis y la necesidad siempre de pactos bilaterales para toda decisión futura.

Creo que es ésta, como lo indica GARCIA DE ENTERRIA, la verdadera explicación del fenómeno foral navarro. De aquí que, como he apuntado en ocasiones anteriores, las explicaciones científico-jurídicas que evidencian el no acoplamiento al Ordenamiento de la tesis del foralismo oficial carezcan de virtualidad práctica. Son intereses políticos los que dan cobertura a unos planteamientos que si en otros tiempos fueron denominados como arcanos feudales desde prevalentes posiciones de Estado, hoy son acogidas con beneplácito al comprender su enorme y demostrada eficacia ante planteamientos políticos bien conocidos, no sólo referidos a una unión de los cuatro territorios vascos peninsulares (único argumento con el que nos pretende “acusar” el foralismo oficial a quienes no comulgamos con sus posicionamientos) sino con la defensa de los verdaderos derechos de Navarra cercenados en el iter que va desde 1512 hasta 1841.

II. EL SISTEMA FORAL BAJO EL FRANQUISMO

a) Planteamiento general

Como es sobradamente conocido, Navarra quedó desligada del denominado Estatuto Vasco-Navarro en 1932, merced a torpes manipulaciones como han demostrado los historiadores contemporáneos. A partir de entonces, no hubo interés alguno en propiciar un Estatuto navarro, no sólo por la lentitud con que la IIa. República implementó el sistema autonómico regional previsto en la Constitución de 1931, sino porque en determinados círculos de la clase dominante navarra se venía fraguando desde los inicios de la andadura republicana una verdadera conspiración, cuyo caldo de cultivo fue eficazmente aprovechado por el General MOLA para la insurrección de 1936 a la que el Obispo de Pamplona, a la sazón Don Marcelino Olaechea, calificó de “cruzada nacional”. La conjunción de los postulados tradicionalistas, afianzados en alguna medida en las doctrinas mussolinianas en las que se empaparon varios dirigentes del “requeté” con los del Movimiento emergente tras el final de la guerra, fueron las coordenadas básicas en las que se enmarcó el foralismo navarro que se vió protegido con varias circunstancias desde entonces: La cobertura del régimen franquista como agradecimiento a la aportación de los navarros a su causa; la abolición del sistema foral de Guipúzcoa y Vizcaya desde 1937; la permanencia de dicho sistema en Alava, si bien Navarra actuó en la práctica sin relación alguna con dicho territorio; la consolidación del régimen de Convenios Económicos y la aparición de una doctrina foralista de gran incidencia en el ámbito navarro.

El resumen doctrinal de esta época puede hallarse en la obra de GURPIDE “Navarra Foral, siempre Española”, compendio de la esencia foral que hemos expuesto en la introducción.

b) Marco institucional

Desde el final de la guerra civil, las instituciones navarras siguieron conformadas por la Diputación Foral —integrada por siete diputados entre los que tenía especial significación el Vicepresidente, ya que la presidencia la ostentaba el Gobernador Civil en virtud de lo dispuesto en el art. 13 de la ley de 16 de Agosto de 1841 y elegida por las normas generales del régimen local— y el Consejo Foral Administrativo que había sido creado por Circular de 16

de Julio de 1898 y recreado en sus funciones en virtud del Real Decreto-Ley de 4 de Noviembre de 1925. Dicho Consejo, como ustedes saben, tenía una doble función como órgano consultivo de la Diputación, al que se debían someter los presupuestos y cuentas provinciales, las emisiones de deuda, las cuestiones de fuero y todos aquellos asuntos que, a juicio de la Corporación foral, merecieran especial asesoramiento y como garante de la autonomía municipal, aprobando los Reglamentos, Ordenanzas o acuerdos generales referentes a la administración municipal, pudiendo modificar el régimen, si era en aumento de la autonomía.

Posteriormente y en cumplimiento de la Base 11ª del Real Decreto-Ley de 4 de Noviembre de 1925 se creó el Tribunal Administrativo Delegado de la Diputación por acuerdo del Consejo Administrativo de 24 de Junio de 1964, con la finalidad de que tal órgano especializado resolviera los recursos de alzada interpuestos ante la Diputación Foral contra acuerdos de los Ayuntamientos.

c) Carácter del sistema foral

Al igual que había sucedido desde el régimen nacido de la Ley de 16 de Agosto de 1841, en el periodo franquista se vuelven a reiterar todos y cada uno de sus caracteres, entre los que cabe destacar:

1ª.- Indeterminación del contenido competencial, al no existir una norma general que expresamente atribuyera competencias concretas a Navarra, dada la parquedad de facultades que otorgaba la Ley de 16 de Agosto de 1841 como ha explicado LOPERENA. Esto se fue resolviendo merced a Leyes estatales que en unos casos reconocerían a Navarra una singularidad cuyo resultado era la aparición de norma reglamentaria en la que se definían competencias (por ejemplo en la Ley de Transportes) o, en otros, reservaban la aplicación del régimen foral para ámbitos determinados, como en la legislación de régimen local.

2ª.- Precisión de determinadas competencias por el Estado. Al no existir un órgano ad hoc que determinara cuáles eran las competencias que sobre ámbitos concretos pertenecían a Navarra, era el propio Estado quien las definía. Así la Diputación ante un proyecto de ley que entendía que invadía competencias forales intentaba introducir en el texto una cláusula de excepción para Navarra o, si la ley se había promulgado y no habían reparado hasta entonces en su contenido contrario al régimen foral, se presionaba para que se dictara una norma reglamentaria, que sin respetar el principio de jerarquía normativa, excepcionara, nada menos, que la aplicación del texto legal. El procedimiento consistía en convencer a los ministros y próceres del régimen de la conveniencia de la excepción y si éstos no eran receptivos a las reivindicaciones navarras, se acudía al Palacio del Pardo, con la seguridad de que Franco atendería la petición, como así ocurría. Buena prueba de ello puede encontrarse en el todavía vigente Convenio Económico de 1969, en el que durante su gestación, ante la rigidez de los planteamientos, se pudo salir de una situación de impasse merced a las órdenes emanadas directamente de la Jefatura del Estado.

3ª.- Tanto las instituciones forales como sus competencias tenían una naturaleza propia de la Administración Local, si bien singular en aspectos administrativos y económicos. El propio carácter del Estado franquista y de sus llamadas Leyes fundamentales, así como el pasado del régimen foral nacido de la Ley de 16 de Agosto de 1841 no permitían jurídicamente mantener otra tesis. Sin embargo, la doctrina foralista a partir de la década de los años cincuenta fué apuntando, sin cobertura alguna, que el régimen navarro se asemejaba al propio de los Estados miembros de una federación, máxime teniendo presente que salvo las excepciones de Navarra y Alava y algunas peculiaridades Canarias, la

uniformidad era un valor supremo e incontestable.

4º.- Incumplimiento del principio de legalidad.

Al no gozar el régimen navarro de autonomía política y carecer, por tanto, de potestad legislativa, determinadas materias que habían sido legisladas por la Ley en el Estado por así exigirlo el entonces Ordenamiento Jurídico Estatal, eran a su vez normatizadas por la Diputación Foral a través de simples acuerdos, quebrando el principio de legalidad.

5º.- Reforzamiento del carácter "pactista" del sistema.

La aprobación del convenio económico de 1941, las excepciones en varias leyes sectoriales de su aplicación a Navarra y la cierta impregnación del franquismo con el tradicionalismo fuerista, dieron pábulo a que se mantuviera desde las propias instancias forales el carácter incuestionable de "Régimen pactado" bien apuntalado desde la doctrina oficial.

e) La doctrina foralista

Por acuerdo de 14 de Agosto de 1946 de la Diputación Foral de Navarra se creó el Consejo de Estudios de Derecho de Navarra, dictándose sus Estatutos por otro Acuerdo de 30 de Agosto de 1946, en cuyo artículo 2º se establecían sus funciones. La institucionalización del referido Consejo fue trascendental para el afianzamiento de las bases del foralismo oficial cuya repercusión hasta nuestros días resulta innegable.

Parece importante de destacar al hilo de lo anterior la aparición en la década de los años cincuenta del Estudio General de Navarra, germen de la futura Universidad de la Iglesia regida por el Opus Dei, que aportó renombrados juristas a la causa foral, en perfecta simbiosis con los postulados tradicionalistas, varios de cuyos miembros formaron parte del Consejo de Estudios de Derechos de Navarra y a los cuales se deben obras tan significativas como la Compilación del Derecho privado de Navarra.

Olvidadas las encomiables reticencias de navarros tan importantes como CAMPION y OROZ y ZABALETA sobre la Ley de 16 de Agosto de 1841, los defensores de las tesis sacralizadoras del régimen foral podrán todo su empeño en el carácter "pactado" del sistema, como así se desprende, por ejemplo, del Curso de Derecho Foral Navarro (en sus ramas de Derecho público privado) celebrado en la Escuela de Derecho del Estudio General de Navarra en 1958 y en diversas obras entre las que destacan las de AIZPUN SANTAFE, SALINAS QUIJADA, SALCEDO IZU y ALDEA EGUILUZ, entre otros. El último autor citado escribió, entre otras, un prontuario de divulgación foral en 1964 titulado *Los Derechos de Navarra* que pretendió ser un catecismo de la doctrina foral.

Pero el foralismo jurídico-doctrinal adolecía de un grave espacio en blanco. Todos sus mentores provenían de la rama privada del Derecho. Se precisaba una aportación de índole iuspublicista que diera carta de naturaleza a las tesis foralistas, y fue precisamente DEL BURGO TAJADURA quien con su tesis doctoral sobre *El origen y fundamento del Régimen Foral de Navarra* y en obras posteriores llenó aquel hueco, convirtiéndose, con un tesón incansable, en el defensor más conocido del foralismo oficial.

f) Hitos importantes

A modo de puro recordatorio debo traer a colación dentro de la etapa que me ha tocado

examinar los dos Convenios Económicos de 1941 y de 1969, así como la Ley de 1 de Marzo de 1973 aprobatoria de la Compilación del Derecho Foral de Navarra, cuyo análisis además de resultar prolijo desbordaría el marco de mi intervención.

III.- CONCLUSION

El régimen foral vivido bajo el franquismo como decía al principio, es origen directo del actualmente vigente. Sus postulados “pactistas” se han llevado hasta sus últimas consecuencias, de tal forma que como ya he mantenido en ocasiones precedentes, lo jurídico deja paso a la preeminencia de lo político y, fundamentalmente, a las razones de Estado, que ve en la pervivencia de tales planteamientos lo que se ha dado en llamar una sana autonomía.

Decía LEVI-STRAUSS que el pensamiento mágico no es un comienzo, un esbozo, una iniciación, la parte de un todo que todavía no se ha realizado: forma un sistema bien articulado, independiente, en relación con éste, de ese otro sistema que constituirá la ciencia, salvo la analogía formal que las emparenta y que hace del primero una suerte de expresión metafórica de la segunda. La doctrina foralista durante el franquismo vivió una aracadia feliz que le propició, además de la garantía de que no podía ser contestada, salvo desaparejadas intervenciones de determinados altos cargos de la Administración del Estado que interesadamente eran descalificadas, las bases para su pervivencia en el posfranquismo. Sólo aportaciones de plumas tan conocidas como TOMAS Y VALIENTE y GARCIA DE ENTERRIA, negaron el carácter pactado que se atribuía al régimen navarro. Hoy, ante la aparición de una doctrina iuspublicista que desde los albores del proceso constituyente puso el contrapunto al foralismo oficial al diseccionar tal régimen bajo la óptica de la moderna ciencia jurídica, tras una primera etapa de descalificaciones y de imputaciones de la más variada índole, el foralismo reconduce las formulaciones míticas y mágicas del pasado a planteamientosseudocientíficos, con innegable apoyatura en el concierto estatal. Y es que en el momento presente, toda politología se ve obligada a establecer el objeto específico de su estudio, los métodos adecuados para dicho fin, así como el concepto técnico que organice la investigación y sus resultados. Por ello, el foralismo oficial acepta el reto de nuestro tiempo y se presenta como adaptado a las nuevas concepciones políticas y jurídicas, sin que, obviamente, se haya alterado su esencia lentamente robustecida desde el siglo pasado.

Desde nuestra vocación universitaria y tratando por todos los medios de cumplir con lo que decía MAX WEBER que la ética de la responsabilidad debe estar por encima de la ética de la convicción, seguiremos desbrozando el camino de la desmitificación del foralismo oficial.

Debo pedir disculpas, por último, por lo esquemático y simplista de mi intervención. He preferido acomodarme más al marco de estas jornadas, que extenderme en explicaciones jurídicas que, a la postre, tampoco habrían podido ser exhaustivas. Por ello ruego a los juristas que me han escuchado sepan perdonar mis deficiencias. Muchas gracias.