

Del Pacto al Amejoramiento. Signos de identidad*

No procede abordar aquí una síntesis, ni siquiera un esbozo de interpretación global, de las mutaciones y consiguiente trayectoria de la contextura institucional de la comunidad navarra dentro del marco político español durante el último siglo y medio. Se trata evidentemente de un cuestionario complejo, cuyo tratamiento hubiera requerido la colaboración de especialistas que en las más recientes décadas lo han analizado y debatido con acreditada competencia y rigor científico desde planteamientos tanto histórico-generales como obligada y específicamente jurídicos e institucionales. Entre otros valiosos estudios, se dispone de varias monografías centradas preferentemente en el punto de arranque, es decir, la extinción formal del antiguo reino y los fundamentos del peculiar sistema a través del cual se debía conjuntar la preservación de un sólido núcleo residual de tradiciones propias irrenunciables —“forales”—, y su obligada articulación en una remozada trama estatal constitucionalmente unitaria. Hay también recientes y autorizados análisis y valoraciones sistemáticas del itinerario jurídico-político a través del cual el llamado “régimen foral” navarro se fue perfilando y asentando pragmáticamente, desde los márgenes de provisionalidad y las lagunas de un principio —la “Ley Paccionada” de 1841— hasta la normalización y puesta al día de los “derechos originarios e históricos” de la región —el “Amejoramiento del Fuero” de 1982—, salvaguardados por la vigente constitución española¹.

* *Signos de identidad histórica para Navarra*, II, Pamplona, 1996, pp. 281-288.

¹ Un estado de la cuestión, I. OLÁBARRI GORTÁZAR, “Génesis y significado de la ley de modificación de fueros (Ley Paccionada) de 1841”, *Cuestiones de historia moderna y contemporánea de Navarra*, Pamplona, 1986, pp. 85-114. Revisa ponderadamente las aportaciones de J. I. DEL BURGO, *Origen y fundamento del régimen foral navarro*, Pamplona, 1968; R. RODRÍGUEZ GARRAZA, *Navarra de reino a provincia*, Pamplona, 1968; y M. C. MINA, *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Madrid, 1981. Más recientes, J. A. RAZQUIN, *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero*, Pamplona, 1989, y en la publicación *Derecho público foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero* (dir. S. MARTÍN RETORTILLO, Madrid, 1991), los estudios de J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Las leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841. Un análisis jurídico y constitucional*, pp. 23-52, y S. MARTÍN RETORTILLO BAQUER, *La evolución histórica del régimen foral navarro (1841-1975)*, pp. 53-109. Una documentada síntesis, J. C. ALLI ARANGUREN, “Navarra: de reino a comunidad foral”, prólogo de la obra de J. GORTARI UNANUA, *La transición política en Navarra, 1976-1979*, I, Pamplona, 1995, pp. 25-43. De especial interés, J. I. DEL BURGO, *Curso de Derecho foral público*, Pamplona, 1996. Sobre el marco histórico general, F. MIRANDA RUBIO, *Historia de Navarra. IV. El siglo XIX*, Pamplona, 1993, y J. ANDRÉS-GALLEGO, *Historia de Navarra. V. El siglo XX*, Pamplona, 1995.

Las incidencias y reiteradas y, con frecuencia, laboriosas negociaciones, tiras y aflojas, que informaron tal proceso no constituyen una mera sucesión de confrontaciones de gabinete, exégesis y argumentaciones de base jurídico-fiscal y administrativa, con el correspondiente anejo de disposiciones normativas de una y otra parte. En la acuciante gestión de los representantes navarros y sus equipos técnicos subyace un pálpito social prácticamente unánime que, en situaciones límite –como en la denominada “Gamazada”²– llegará a exteriorizarse de manera clamorosa, y en ocasiones incitará, por ejemplo, a los mandatarios forales a ignorar determinados preceptos gubernamentales³. Alimentaron ese permanente respaldo de la opinión pública navarra un variado conjunto de estímulos de base radicalmente historicista. Aparte de los mensajes propiamente historiográficos y sus normales respuestas literarias y figurativas, con muestras de gran penetración pedagógica y popular, importa resaltar aquí viejos y nuevos signos o “consignas”, mínimas claves léxicas, capaces de despertar y mantener vivo en la conciencia colectiva un ferviente y vigoroso caudal de ideas y sentimientos, destello por lo demás de las esencias del perdido reino y su imagen proyectiva, la “navarridad foral” anclada en las honduras de los tiempos medievales.

Precisamente los dos grandes jalones que argumentalmente quizá delimitan mejor la peripecia contemporánea de Navarra, entre el “pacto” y el “amejoramiento” –con referencia a los “fueros”, entendidos como depósito abierto de derechos históricos “preconstitucionales”–, entrañan de una u otra forma, como se verá, un evidente nexo tradicional con aquellos lejanos siglos. Estos términos y conceptos y otros también relevantes que a continuación se enunciarán como simple muestra selectiva, constituyen un haz coherente de aquellos símbolos que toda “cultura política” necesita en determinados momentos de su historia y que, como trasunto de unos “sentimientos de identidad colectiva”, vienen a constituir “significantes representativos de una realidad ideológica y social que los trasciende”⁴. Pero no sólo son imágenes de unas realidades, sino que a su vez reinciden dinámicamente sobre estas mismas y contribuyen de algún modo a volver una y otra vez a centrarlas intelectual y emotivamente e impulsarlas por cauces renovadamente operativos. Deben, en todo caso, situarse en sus respectivos contextos temporales y sin olvidar su naturaleza de signos, es decir, expresiones centelleantes de contenido matizado lógicamente por el flujo evolutivo de los acontecimientos vitales que –no obstante su mensaje histórico primario más o menos lejano– las recrean y actualizan sin cesar y, por supuesto, recurren a ellas y las enarbolan en función de los afanes sociales y políticos de cada momento. Cabe recordar que “los pueblos –como se ha resaltado hace poco⁵–, cuando derrocan sus símbolos, pierden una parte fundamental de sí mismos”.

* * *

Conviene probablemente empezar la anunciada verificación, obligadamente panorámica y elemental, del muestreo de símbolos e imágenes, a partir de la reciente coyuntura en la que preparó y entró en vigor el “Pacto sobre Reintegración y Amejoramiento”.

² Una síntesis certera y crítica, S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *La evolución histórica*, pp. 70-71. Cf. *La Gamazada. Ocho estudios para un centenario*, Pamplona, 1995.

³ “En ocasiones, el régimen foral se afirmará, simplemente, por la vía de hecho de que la Diputación foral ignora la ordenación establecida con carácter general, dando lugar a su incumplimiento. Cf. reflexiones generales sobre el período de la Restauración de 1876. S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *La evolución histórica*, pp. 77-79.

⁴ Cf. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Las leyes*, p. 52, en referencia concreta a las leyes en cuestión.

⁵ Cf. reseña de un comentario del jurista F. González Navarro, *Diario de Navarra*, 10-2-1996.

to del Régimen Foral de Navarra”⁶. Esta carta magna, que ha tratado de sistematizar y remodelar con precisión las singularidades institucionales del antiguo reino, luego “provincia” y ahora “comunidad foral”, viene a ser el gran espejo donde, a través del filtro del tiempo y las innovaciones de la sociedad y el pensamiento político, se reproducen los signos y mensajes más incisivos de la dilatada memoria histórica navarra. Su preámbulo compendia los antecedentes remotos y próximos de las esencias del “régimen” legalmente rescatado y perfeccionado.

En primer lugar y no sin cierto énfasis, presenta sobriamente la imagen historiográfica primigenia del antiguo reino, sustancialmente intacto tras los avatares finales de sus siglos medievales de origen⁷. La posterior y forzada extinción de aquel espacio político formal, con categoría de reino propio, no había conllevado, sin embargo, la erradicación total de los “fueros”, es decir, el cimiento jurídico que, desde el advenimiento de los primeros soberanos “extraños” de la dinastía de Champaña (1234) —e imaginariamente desde los propios comienzos de la monarquía— había informado por virtud de una especie de contrato o pacto juramentado las pautas de convivencia del cuerpo social y su relación con las supremas instancias de poder público:

“Avanzado el siglo XIX, Navarra perdió la condición de Reino, pero la Ley de 15 de Octubre de 1839 confirmó sus Fueros, sin perjuicio de la unidad constitucional, disponiendo que, con la participación de Navarra, se introdujera en ellos la modificación indispensable que reclamara el interés de la misma, conciliándolo con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía.

A tal fin, se iniciaron negociaciones entre el Gobierno de la Nación y la Diputación de Navarra y, en el acuerdo que definitivamente se alcanzó, tuvo su origen la Ley Paccionada de 16 de Agosto de 1841, aprobada por las Cortes de la Monarquía española”.

El primero de esos nuevos pilares legales, el de 15 de octubre de 1839, contemplaba, pues, genéricamente la “modificación indispensable” de los fueros, “tan pronto como la oportunidad lo permita” y a través de la correspondiente propuesta del Gobierno ante las Cortes, aunque “oyendo antes” a Navarra⁸, es decir, mediante un cauce procedimental “meramente informativo”⁹. Por real decreto se fijaba un mes después (16 de noviembre) el órgano navarro encargado de intervenir en esa interlocución, es decir, la Diputación navarra¹⁰, nombrada “desde luego por el método establecido para las Diputaciones provinciales” y “compuesta de siete individuos como antes contaba la

⁶ Con rango de ley orgánica, sancionada por el rey de España el 10 de agosto de 1982 y publicada en el *Boletín Oficial del Estado* del día 16, 151º aniversario de la “Ley Paccionada”, así como en el *Boletín Oficial de Navarra*, núm. 106. Fue editada por la Diputación Foral de Navarra y su Institución Príncipe de Viana (Col. jurídica, 1) con el título *Amejoramiento del Fuero*, Pamplona, 1982. El cuerpo de la ley aparece titulado (p. 27) como arriba se indica e incluye con el título común de “Pactos sobre derechos originarios e históricos de Navarra” las leyes de 15 de octubre de 1839 (pp. 97-98) y 16 de agosto de 1841 (pp. 99-103), el real decreto-ley de 4 noviembre de 1925, “Bases para armonizar el régimen de Navarra y el Estatuto municipal” (pp. 105-112) y el “Real Decreto paccionado de 26 de enero, núm. 121/79. Normas sobre ordenación de la instituciones forales” (pp. 113-119). Estos dos últimos textos legales no se recogen en la edición de formato circular, con estuche metálico grabado y ejemplares numerados, titulada *Pacto y Ley Orgánica sobre reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que deriva de los derechos originarios e históricos del Antiguo Reino*, Pamplona, 1985.

⁷ “Navarra se incorporó al proceso histórico de formación de la unidad nacional española manteniendo su condición de reino, con la que vivió, junto con otros pueblos, la gran empresa de España”.

⁸ Como es sabido la citada ley se refería a “los Fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra”.

⁹ Cf S. MARTÍN-RETORTILLO, *La evolución histórica*, p. 59.

¹⁰ El decreto “restablece la organización de las juntas y de las Diputaciones forales que, diríase, son precisamente los interlocutores que pueden concurrir a la modificación de los fueros”. *Ibid.*, pp. 56-57.

Diputación del Reino”¹¹. Con este precedente inmediato, la ley de 16 de agosto de 1841 entraba directamente en materia, sin ninguna consideración preliminar sobre sus fundamentos y gestación. Gran parte de los veintiséis artículos abordan la adecuación orgánica de la “provincia” al régimen común de la monarquía. Con todo, se intercalan las salvedades tributarias y competenciales específicas de mayor trascendencia. He aquí las más relevantes y conocidas:

“Art. 10. La Diputación provincial, en cuanto a la administración de productos de los Propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, tendrá las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino, y además las que, siendo compatibles con éstas, tengan o tuvieren las otras Diputaciones provinciales de la Monarquía”¹².

“Art. 6º. Las atribuciones de los Ayuntamientos, relativas a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación provincial, con arreglo a su legislación especial”¹³.

Sobre esta escueta plataforma normativa, de márgenes casuísticos bastante amplios¹⁴, y al hilo dialéctico de sus continuas revisiones exegéticas y operativas, se iba a reafirmar paulatinamente la imagen de la singularidad foral de Navarra y el cortejo de mensajes destinados a alimentarla en la conciencia colectiva. Es el itinerario que bosqueja el repetido preámbulo del “Amejoramiento” en estos términos: “Al amparo de las citadas Leyes, que traían causa de sus derechos originarios e históricos, Navarra conservó su régimen foral y lo ha venido desarrollando progresivamente, conviniendo con la Administración del Estado la adecuación de facultades y competencias cuando fue preciso, acordando fórmulas de colaboración que se consideraron convenientes y atendiendo siempre las necesidades de la sociedad”.

No resultan meras formalidades, sino conquistas de gran peso simbólico, las logradas a través de la formulación textual de dos realidades que en el punto de partida no aparecen claramente definidas, una de trascendencia procedimental y otra de carácter orgánico e institucional. La ley de 1839 prevé la modificación de los fueros “oyendo antes” a Navarra y, como se ha indicado también, la de 1841 instaura una llamada “Diputación provincial”¹⁵. Sin embargo, las fuerzas vivas de la sociedad navarra fueron adecuando de hecho el léxico y, por tanto, las ideas subyacentes del que se consideraba y era un hecho diferencial irrenunciable y legalmente sancionado.

Para el encauzamiento de la dialéctica que iba a suscitar necesariamente la práctica de la esquemática acomodación de fueros¹⁶, se esgrimieron muy tempranamente el

¹¹ Sus atribuciones “serán las que por fuero competían a la Diputación del Reino, las que siendo compatibles con ellas señala la Ley general a la Diputaciones provinciales, y las de administración y gobierno interno que competían al Consejo de Navarra, todo sin perjuicio de la unidad constitucional” (decreto de 16 de noviembre de 1839, art. 4).

¹² En relación con las competencias económico-administrativas se implanta el sistema de cupo (art. 25).

¹³ De menor entidad cabe considerar los artículos referentes al “goce y disfrute de montes y pastos de Andía, Urbasa, Bardenas” y “otros comunes, con arreglo a lo establecido en las leyes de Navarra y privilegios de los pueblos” (art. 14) o “la exención de usar papel sellado de que Navarra está en posesión” (art. 22) y “el estanco de pólvora y azufre” (art. 23).

¹⁴ La tesis “tradicionalmente mantenida por los foralistas” va a ser que “lo no derogado o modificado... es reserva o propio de la competencia foral”. Cf. J. C. ALLI ARANGUREN, “Navarra, de reino a comunidad foral”, p. 36.

¹⁵ Aunque compuesta por “siete individuos”, como la extinguida Diputación del Reino, “nombrados por las cinco merindades” (art. 8 de la ley de 1841).

¹⁶ “La ley de 1841 no agota la especificidad foral del régimen navarro: de ahí que al amparo de la Ley de 1839 resulte obligado considerar plenamente vigente toda la ordenación foral relativa a los numerosos temas que no aparecen referidos en aquella otra ley y que no resulten contrarios a la unidad constitucional de la monarquía” (S. MARTÍN RETORTILLO BAQUER, *La evolución histórica*, p. 59).

concepto de “pacto” –con la adjetivación de la ley de 1841, “paccionada”¹⁷– y, en su caso, el de “contrafuero”, de tanta resonancia ambos en la memoria colectiva navarra, marcadamente “historicista” a lo largo de sus ya seculares tensiones con el poder soberano. En curso todavía las negociaciones de la precitada Ley, la Diputación había alegado en las instrucciones a sus comisionados que “Navarra se unió a Castilla con ciertos pactos que no pueden en rigor alguno alterarse sino de mutuo consentimiento”, y en el pleno del Congreso que aprobó unánimemente el proyecto, el navarro Goyeneche apeló a “aquella promesa, aquel pacto que la Diputación de Navarra y sus comisionados contrajeron con el Gobierno”¹⁸. Un militar y político republicano y federalista, Serafín Olave y Díez (1831-1884), de padre navarro, dedicaba pocas décadas después “a Navarra y en su representación a la Excma. Diputación Foral” una obra de título tan largo como expresivo, *El pacto político como fundamento histórico general de la nacionalidad española y especialmente como manifestación legal de la soberanía independiente de Navarra en unas épocas y en otras de su autonomía sin perjuicio de la unidad nacional*¹⁹.

Suprimidas las Cortes generales y la Diputación del Reino, sobre la nueva Diputación navarra, titular de un depósito de competencias heredado directamente de las altas instancias históricas de gobierno privativo, el Consejo Real y la antigua Diputación, recaían graves funciones morales de representación popular. En su campo específico de acción administrativa, fiscal y normativa –acotado legalmente con esquematismo un tanto circunstancial– había múltiples y variados resquicios para ulteriores desarrollos fácticos, de tal suerte que, como ha puesto bien de manifiesto un tratadista actual, resulta “auténticamente sorprendente el *iter* seguido para lograr que el régimen foral sea lo que es, partiendo de una ordenación evidentemente ambigua, provisional y precaria como fue la de 1839-1841²⁰. La de Navarra no debía, pues, confundirse con las demás Diputaciones de régimen común. En este contexto se soslayó a plena conciencia el calificativo “provincial” –que seguirían asignándole desde diferentes ámbitos oficiales²¹– para significar la que se consideraba y autotituló “Diputación foral” o, en todo caso, Diputación de Navarra sin más. Por otro lado, ésta no fue presidida de hecho por el

¹⁷ “Precisamente... porque hubo pacto político... desde los primeros momentos de su aplicación son muy abundantes en la documentación las referencias al pacto, al concierto, al carácter “especial” de la ley de 1841 e incluso al carácter “paccionado” de la ley. No puede olvidarse que la clara e inequívoca afirmación que hace en 1848 José Alonso de ese carácter “paccionado” de la ley, procede no sólo de un jurista navarro sino también de un hombre que era ministro del Gobierno de Madrid en el momento en que se aprobó la ley”. I. OLÁBARRI GORTÁZAR, “Génesis y significado”, p. 99. El jurista José Alonso Ruiz Conejares (Corella, 1781, Madrid, 1855), ministro de Gracia y Justicia en 1841, publicó en 1848 su obra *Recopilación y comentarios de los fueros y leyes del antiguo reino de Navarra que han quedado vigentes después de la modificación hecha de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841* (reimp. Pamplona, 1964). “Sin entrar en la calificación jurídica de la Ley (de 1841), el hecho cierto es que con tal carácter paccionado ha venido siendo considerada en la práctica. Y su aplicación y modificación siempre se ha llevado a cabo mediante pacto”.

¹⁸ Cf. I. OLÁBARRI GORTÁZAR, “Génesis y significado”, p. 93 y, remitiendo a J. Del Burgo, p. 97.

¹⁹ Pamplona, 1878 (reimp. 1966). Al hilo de la actualidad cotidiana, Ollarra (J. J. Uranga Santesteban) y con el título “El pacto, fundamento de la convivencia”, comentaba inteligentemente hace pocos meses en *Diario de Navarra*, las ideas de S. Olave en torno a Navarra, como “país de los pactos”, que “ha vivido, vive y vivirá la vida de los pactos”. Cf. F. J. PAREDES, *Serafín Olave, fuerista y republicano*, Pamplona, 1983, y J. SALCEDO IZU, “Olave y Díez, Serafín”, *Gran Enciclopedia de Navarra*, 8, Pamplona, 1990.

²⁰ S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *La evolución histórica*, p. 99.

²¹ Todavía el decreto-ley de 15 de agosto de 1927 (art. 1), por ejemplo, establecía la elevación del cupo “de acuerdo con la Diputación provincial de Navarra”, pero el decreto-ley de 21 de abril de 1931 sobre comisiones gestoras de las Diputaciones provinciales establecía (art. 5) que “La Diputación foral de Navarra, conservará, al par que sus peculiares atribuciones, también su número tradicional de siete diputados”.

representante del Gobierno central, como se había previsto²², en un sesgo que daría lugar a sagaces y curiosas soluciones rituales y eventuales fricciones.

En este aparente juego de palabras, de gran calado teórico y práctico, convergieron tenazmente desde distintos escenarios ideológicos y sentimentales tanto los hombres de gobierno y juristas, como estudiosos de toda especie y, en suma, la que cabe denominar opinión pública navarra. A través de múltiples mensajes textuales, figurativos y protocolarios se fue remoldeando así una imagen del espacio histórico fácilmente inteligible, de recios perfiles, y trasunto en cierto modo de ancestrales afanes de libertad, cifrados incluso ortográficamente en la emblemática invocación al “viejo reyno”. El rito medieval del juramento regio puede considerarse en cierto modo imagen precursora del que, con legítimo ardor, se ha denominado sugestivamente “sentido sacral de fuero”, redivivo en 1841. “Como los antiguos monarcas del viejo reino que juraban defender los fueros de los navarros, así los diputados forales integrantes de las sucesivas Diputaciones juraban defender, mejorar y no empeorar los fueros de Navarra. Y para ellos, eran la Ley de 16 de agosto de 1841. Este juramento, o quizá promesa en algunos casos, no era un sentimiento ciego e irracional. Tenía a la vez un sentido pragmático del que los navarros de todas las generaciones siempre han hecho gala en su actuar, sobre todo en la esfera pública”²³.

* * *

En el último párrafo del preámbulo del *Amejoramiento* del Fuero, se justifica el rango de la Ley orgánica de 16 de agosto de 1982²⁴, incorporada como tal al ordenamiento jurídico español, por “la naturaleza y alcance del mejoramiento”, es decir, “reforma y modernización” del régimen foral navarro, que “previamente a la decisión de las Cortes Generales, órgano del Estado en el que se encarna la soberanía indivisible del pueblo español”, han acordado “la representación de la Administración del Estado y la de la Diputación Foral de Navarra”. Ya en su segundo artículo se aduce que “los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos con arreglo a la Ley de 25 de octubre de 1839, a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias²⁵, a la presente Ley orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero de su Disposición Adicional Primera”. Y más adelante, el artículo 71 y último, al declarar que el mejoramiento así establecido “es inmodificable unilateralmente”, ajusta el procedimiento de eventuales reformas, “de común acuerdo”. Está clara la insistencia en los mensajes simbólicos de larga tradición: el de “fuero” (o “fueros”), formulado mediante perífrasis, “derechos originarios e históricos” y “régimen foral”, que salen a colación también en la disposición adicional primera, reserva de “otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra”; el de “mejoramiento”, definido como “reforma y modernización”; y el de “pacto”, implícito en la locución equi-

²² “La Diputación provincial de Navarra será presidida por la Autoridad superior política nombrada por el Gobierno” (Ley de 1841, art. 11).

²³ J. GORTARI UNANUA, *La transición política en Navarra, 1976-1979*, Pamplona, 1995, 2 vol., p. 79.

²⁴ En el párrafo anterior se recuerda que “recién entrada en vigor la Constitución”, se promulgó “previo acuerdo con la Diputación Foral, el Real decreto de 26 de enero de 1979, con el que se inició el proceso de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra”.

²⁵ La disposición final “uno” reitera la vigencia de las leyes de 1839 y 1841 y disposiciones complementarias “en cuanto no se opongan a lo establecido” en la Ley orgánica.

valente de “común acuerdo”²⁶, previéndose por otro lado para las posibles discrepancias de aplicación e interpretación de la Ley orgánica una denominada “Junta de Cooperación”, naturalmente paritaria²⁷. Se conserva, por otra parte, la figura jurídica del “contrafuero”²⁸, de solera histórica tan profunda.

Desterrada de una vez la condición de “provincia”, no se rescata siquiera formalmente la categoría de “reino”, siempre viva en la popular y entrañable imagen de “viejo reyno”. Se acuña oficialmente la denominación de “Comunidad foral de Navarra”, que al menos semánticamente la diferencia de las demás comunidades autónomas²⁹:

“Art. 1. Navarra constituye una Comunidad foral con régimen, autonomía e instituciones propias, indivisible, integrada en la Nación española y solidaria con todos sus pueblos”.

Se delimita su territorio con referencia a las “merindades históricas”, se ratifica la capitalidad de Pamplona, tradicional “cabeza del reino”, se recupera el vascuence, signo y patrimonio histórico multiseccular, con “carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra”, y se renuevan los tradicionales emblemas, escudo y bandera³⁰.

En la prolija descripción de las “facultades y competencias de Navarra”³¹, cabe destacar por su profundo arraigo histórico y dimensión social las relativas al derecho foral privado:

“Art. 48. 1. Navarra tiene competencia exclusiva en materia de Derecho Civil Foral. 2. La conservación, modificación y desarrollo de la vigente Compilación Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra se llevará a cabo, en su caso, mediante ley foral”.

“Expresión del sentido histórico y de la continuidad” de un poderoso sedimento de pautas de convivencia social en el antiguo reino, “texto legal abierto”, conforme con la “tradición jurídica” navarra y “la observancia práctica de sus costumbres, fueros y leyes”, la Compilación del Derecho Privado Foral había sido aprobada –tras una larga fase de minuciosos estudios preparatorios por parte de selectos equipos de jurisperitos foralistas– por ley de 1 de marzo de 1973, con la sugerente doble denominación de “Fuero Nuevo”.

El *Amejoramiento* traslada la “representación del pueblo navarro” al Parlamento o Cortes de Navarra, dotado de la “potestad legislativa” y las funciones de control de “la acción de la Diputación Foral”. El segundo indicador, “Cortes de Navarra”, supone una concesión simbólica a la memoria del antiguo reino y sólo consta en la enumeración de las “instituciones forales”³³ y el epígrafe del capítulo segundo³⁴. La prevalencia

²⁶ En el art. 45 se alude a la “naturaleza paccionada de los convenios económicos”.

²⁷ Art. 69.

²⁸ Art. 24: “La Diputación velará especialmente por la defensa de la integridad del régimen foral, debiendo dar cuenta al Parlamento de cualquier contrafuero que pudiera producirse”.

²⁹ Cf. J. DEL BURGO, *Un Amejoramiento mejor*, Madrid, 1985, p. 15. En el articulado predomina el corónimo “Navarra” sin más, como expresión abreviada de la colectividad y sus atributos.

³⁰ Art. 4, 8, 9 y 7 respectivamente.

³¹ Art. 39-58 y 60-61. Cf. J. C. ALLI ARANGUREN y M. M. RAZQUIN LIZARRAGA, “Facultades y competencias de Navarra”, *Derecho público foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, pp.463-534.

³² P DE PABLO CONTRERAS y col., *Fuero Nuevo. Compilación del Derecho civil foral de Navarra. Derecho histórico, concordancias, jurisprudencia*, Pamplona, 1988. La edición incluye las modificaciones de los decretos-leyes de 26 de diciembre de 1975 y 5 de diciembre de 1978 y Ley foral de 1 de abril de 1987, así como, a manera de apéndices, “la redacción vigente de las Ordenanzas de los Valles de Roncal, Baztán y Salazar, así como las de las Bardenas Reales”. Cf. J. DELGADO ECHEVERRÍA y P. DE PABLO CONTRERAS, “El Derecho civil en el Amejoramiento”, *Derecho público foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, pp. 535-592.

³³ Art. 10a.

³⁴ “Del Parlamento o Cortes de Navarra”, pero en el articulado (11-22) figura sólo la palabra “Parlamento”.

del indicador “Parlamento” –o con mayor especificidad “Parlamento Foral”³⁵, denominación completa y efectiva– quizá obedeciera a cierta especie de “mimetismo” circunstancial³⁶. Como órgano dependiente del propio Parlamento, la “Cámara de Comptos”³⁷ significa una restitución en su enunciado literal, que no lógicamente en todos sus contenidos, de la institución medieval suprimida al extinguirse el reino.

En cuanto respecta al órgano ejecutivo de gobierno, se vuelve a recurrir a la doble denominación: “Gobierno de Navarra o Diputación Foral”³⁸. Aun remitiendo insistentemente el articulado a esta segunda, tan cargada de simbolismo histórico desde 1841³⁹, en la práctica ha prevalecido también en este caso la primera, sin duda novedosa para Navarra pero de más fácil homologación conceptual fuera de ella. A su presidente, corresponde “la más alta representación de la Comunidad Foral y la ordinaria del Estado en Navarra”, la dirección de las actuaciones de la Diputación Foral y la designación y separación de los diputados forales⁴⁰, sin precisar el número y las respectivas áreas competenciales de estos últimos, cuestiones reservadas para la oportuna ley foral. Se ha impuesto, sin embargo –acaso en otro rasgo de mimetismo práctico– la denominación de “consejeros”, responsables de “departamento”. Ha caducado, por otro lado, la cifra de siete, respetada por la Ley de 1841 y tan ligada emblemáticamente a la antigua Diputación del Reino.

Tras este somerísimo balance descriptivo, sería evidentemente temerario y en el presente caso intolerable, insinuar siquiera aquí una valoración reflexiva de la trascendencia mental y operativa del conjunto de símbolos viejos y nuevos que el *Amejoramiento del Fuero* conserva, rescata o matiza para la cultura política de los navarros. Al menos desde que en los principios del siglo XIII se encontró territorialmente bloqueado y por ende excluido de las empresas de reconquista de Hispania, y al tiempo que las vicisitudes sucesorias y dinásticas le deparaban monarcas de “extraños” linajes, el pueblo navarro de toda condición social y cultural se fue habituando a captar el lenguaje no sólo de las imágenes figurativas de uno u otro tipo –posiblemente más asequibles–, sino también el de las simples palabras y locuciones, aptas asimismo para trasladar briosa y continuadamente a la conciencia colectiva los signos y mensajes paradigmáticos –algunos casi sacrales– de una identidad histórica propia e irrepetible. Y este depósito sustancial de principios, vivos y vibrantes, efectiva o imaginariamente radicales, se orientó desde sus primeros atisbos hacia el horizonte proyectivo de las indefectibles mutaciones, pensadas siempre como avances y esperanzados “amejoramientos”.

³⁵ Cf. art. 71b, por ejemplo.

³⁶ Se ha escrito que “debió llamarse Cortes Generales de Navarra” (J. DEL BURGO, *Un mejoramiento mejor*, p. 9), de eco simbólico indudablemente más sonoro.

³⁷ Art. 18.2.

³⁸ Art. 10b y epígrafe del capítulo tercero, “Del Gobierno de Navarra o Diputación Foral”.

³⁹ Sigue en uso la versión popular y castiza de “Diputación” sin artículo.

⁴⁰ Art. 30.1 y 2.