

*cación de cada una de las Comunidades Autónomas como pueblos, pero una cosa es aproximarse y otra identificarse totalmente*<sup>478</sup>.

Sin embargo, en una entrevista radiofónica del día 31 de octubre volvió por sus fueros elevando el tono de sus valoraciones sobre el documento firmado por los Presidentes el 25 de octubre:

*“Este protocolo es una cesión a Eusko Alkartasuna, que es el juez y el árbitro de un Gobierno tripartito [...] que tendente a proclamar la famosa Dieta Vasco-Navarra le ha dicho al CDN y al Partido Socialista que una de las cesiones que tiene que hacer para justificar su política y su participación en el gobierno es el caminar hacia la famosa Dieta Vasco-Navarra. Y no hace falta más que leer las últimas declaraciones del presidente de EA, señor Garaikoetxea, que camina hacia lo que todos vislumbramos en este protocolo [...]”*<sup>479</sup>.

Días después el señor DEL BURGO, “en una valoración de urgencia”, cuestionaba el documento por no haberse contado con UPN y no ser asunto prioritario en Navarra<sup>480</sup>. Afirmó que contar con dicha opinión era necesario para su aprobación en las Cortes por el Partido Popular. Se preguntaba “si se dan las condiciones objetivas para una colaboración estable y permanente con una Comunidad en la que dominan las fuerzas nacionalistas que no han renunciado a la integración de Navarra en Euzkadi”. Anunció el rechazo por parte de UPN y del Partido Popular:

*“si lo que se esconde tras la fórmula pactada entre Ardanza y Otano es el primer paso hacia la constitución de una especie de Dieta Vasco-Navarra –tal y como han defendido en ocasiones destacados dirigentes socialistas y recientemente el partido de Garaikoetxea– que tenga un carácter representativo de carácter confederal y con funciones decisorias, UPN y, por ende, el PP, no podrán prestar su consentimiento pues ello sería manifiestamente contrario a la Constitución y al Mejoramiento del Fuero”.*

El inicio del proceso para establecer un marco de cooperación fue considerado por UPN-PP como una ocasión de oro para una estrategia partidista contra el Gobierno de coalición. Esta estrategia tuvo tres fases:

a) La primera, en los ataques al Gobierno y la descalificación del acuerdo por tratarse de “una agresión frontal” a la identidad de Navarra por parte del nacionalismo vasco y de quienes en Navarra se dejaban engañar por sus argucias. Era motivo suficiente para iniciar una nueva cruzada en la que su antinacionalismo radical podría estar también dirigido contra los cómplices navarros que formaban en gobierno de

<sup>478</sup> Egin, 29 de octubre de 1995.

<sup>479</sup> Declaraciones a Radio Popular, 31 de octubre de 1995. *Literal*, 676, de 1 de noviembre de 1995.

<sup>480</sup> *El Diario Vasco*, 27 de octubre de 1995. *Diario de Navarra*, 28 de octubre de 1995.

coalición tripartita (PSN-PSOE, CDN y EA, con el apoyo parlamentario de IU), que había hecho posible la investidura del candidato señor OTANO.

b) La impugnación ante el Tribunal Constitucional del Acuerdo de Cooperación cuando fuera firmado tras obtener las autorizaciones de los Parlamentos autonómicos y del Congreso.

c) La tercera, que no estaba prevista en el momento inicial, pero sí al poco tiempo tras recibir algunas informaciones y su publicación, la caída del Gobierno de Presidente OTANO como efecto de la aparición de la cuenta suiza. Esta nueva situación dio lugar a un acuerdo entre el PP y el PSOE que facilitó la investidura del candidato de UPN señor SANZ y, a partir de ahí, la retirada del Acuerdo de Cooperación de su tramitación en el Senado<sup>481</sup>.

Años después reconoció UPN que esa estrategia partidista permitía obtener una rentabilidad doble: reforzar sus señas y posición política, mientras se debilitaba al Gobierno y se descalificaba a los partidos políticos que lo integraban por ser contrarios a la identidad de Navarra y estar en manos de sus enemigos:

*“El sentimiento en UPN a lo largo de 1996 no es, evidentemente, que exista un riesgo de anexión, sino la constatación de que los partidos nacionalistas vascos vuelven con bríos renovados a negar la evidencia o, dicho en román paladino, a tocarles las narices a los navarros. Y lo peor –lo que más tristeza y enfado causa en UPN– es que parece que les va a salir bien la táctica, porque cuentan esta vez con el apoyo del PSN y del CDN, dispuestos a conceder esa contraprestación con tal de mantener la estabilidad de su Gobierno”<sup>482</sup>.*

Este nuevo intento del nacionalismo vasco en sus ansias expansionistas y sus taimadas tácticas, que exigen no bajar nunca la guardia ante un enemigo tenaz y malicioso. Así lo describieron tiempo después:

*“Si hay algo en la estrategia del nacionalismo vasco respecto a Navarra que en UPN nunca se ha minusvalorado, e incluso cierta admiración, es su insistencia [...]. Esa insistencia, esa capacidad para esperar la oportunidad, se vio por fin recompensada en 1996 (aunque de forma efímera y sin concretarse) durante el breve gobierno de Javier Otano al frente del Tripartito (PSN, CDN y EA)”<sup>483</sup>.*

El inicio del proceso de cooperación con el Protocolo, el anuncio de la elaboración de un Acuerdo de Cooperación y de la configuración de un órgano Permanen-

<sup>481</sup>. Lo reconoció el Secretario General de UPN y Vicepresidente del Gobierno, señor GURREA, en una entrevista: “Nosotros planteamos nuestra estrategia y nuestra posición. Si hubiésemos seguido en la oposición hubiéramos puesto un recurso de inconstitucionalidad. En el Gobierno lo retiramos del trámite para no crear una crisis en Navarra” (*Diario de Noticias*, 24 de noviembre de 1996).

<sup>482</sup>. *UPN, 20 años al servicio de Navarra*, Pamplona, 2000, p. 154.

<sup>483</sup>. *UPN, 20 años...*, cit., p. 151.

te de encuentro exigían una “respuesta contundente” desde los únicos y auténticos navarros

*“En UPN se asiste con estupor al nacimiento del Órgano Común Permanente. Es como dar un salto al pasado de casi veinte años, como volver a la España pre-constitucional, a ese ambiente en el que el PNV y otros partidos vascos campaban a sus anchas en la confección del mapa autonómico. Si UPN nació precisamente como freno a ese afán anexionista, es lógico que saltara como un resorte ante ese Caballo de Troya llamado Órgano Común Permanente”<sup>484</sup>.*

El incidente del Acuerdo de Cooperación y del Órgano Permanente sirvió a los elementos más radicales del navarrismo conservador (AIZPÚN, DEL BURGO, URANGA) para recuperar su discurso victimista de los primeros tiempos constitucionales. Se volvió a los tópicos del lobo euzkadiano, de la integración impuesta a la voluntad de los navarros, del nacionalismo como terrorismo<sup>485</sup>, de la colonización cultural vasca por medio del *batúa* y las *ikastolas*<sup>486</sup>, de los traidores navarros-nacionalistas, ahora con la complicidad de otros partidos como PSN-PSOE, CDN e IU<sup>487</sup>.

Al cabo de unos pocos años –los que mediaron entre los acontecimientos (1995-1996) y la publicación (2000)– UPN terminó reconociendo, aunque parcialmente, los aspectos infundados de su estrategia movilizadora y partidista, el poco rigor de sus afirmaciones demagógicas y de la explotación del sentimiento de una parte del pueblo navarro, en la operación política que denominaron “respuesta contundente ante una agresión frontal”. A final resulta que no fue tal ni con los tintes con que la presentaron:

– “la insistencia [del nacionalismo vasco] se vio por fin fue recompensada en 1996 (aunque de forma efímera y *sin concretarse*) durante el breve gobierno de Javier Otano”. La supuesta recompensa fue el Acuerdo de Cooperación que fue efímero por haberse retirado de la tramitación en las Cortes por el Gobierno de UPN. Pero el reconocimiento de que se trataba de algo que estaba *sin concretarse*, contradice todas las afirmaciones descalificadoras referidas a la pérdida de identidad, a la integración de Navarra en Euskadi, a la inconstitucionalidad del acuerdo y del órgano permanen-

<sup>484</sup> UPN, *20 años...*, cit., p. 153.

<sup>485</sup> Constituye una constante en el pensamiento de DEL BURGO, *Navarra es Navarra*, cit., p. 39, “La diferencia entre la ETA y los partidos nacionalistas democráticos [...] radica en los medios a utilizar. Pero si los objetivos coinciden y lo que se pretende es crear por unos y otros un estado vasco independiente es evidente que ETA tiene plena justificación, por más que condenen la violencia. Si Euzkadi tiene derecho a construir una nación independiente [...] se legitima el derecho a la rebelión armada”.

<sup>486</sup> J. AIZPÚN, “El timo de la paz”, *Diario de Navarra*, 31 de marzo de 1999, “estamos sometidos a una permanente invasión. Especialmente cultural y lingüística, propagandista, etc. Y hay que pensar en el futuro. La invasión cultural es una triste realidad”. En relación con la lengua vasca sostuvo: “Proteger el vascuence. Pero no el *batúa*, que nada tiene de cultura Navarra, sino los dialectos vascos propios de Navarra. [...] y no gastando el dinero de los navarros en promocionar el *batúa*, que es arma política del nacionalismo”.

<sup>487</sup> J. AIZPÚN, “¡Despierta Navarra!”, *Diario de Navarra*, 24 de junio de 1976, “date cuenta de la realidad que te circunda, que te sitúa y pretende acabar contigo. Sí, desde Navarra y por quienes falazmente presumen de navarros, se quiere acabar contigo, [...] destruir tu personalidad”.

te, etc., que adujeron para oponerse. Por lo leído, todo su esfuerzo se hizo contra algo que, si era inconcreto, difícilmente podía acarrear los males denunciados.

– El Órgano Común Permanente “es una fórmula sin precedentes de la relación entre dos comunidades autónomas (quizás no ilegal, pero sí alegal)...”<sup>488</sup>. No era cierta la afirmación, porque una estructura permanente se había configurado en el Acuerdo del Arco Mediterráneo; en el Protocolo entre Aragón, La Rioja y Navarra; en la Comunidad de Trabajo de los Pirineos; en el Protocolo entre Aquitania, Euzkadi y Navarra, etc. Además lo descalificaron permanentemente aduciendo su inconstitucionalidad por infringir el artículo 145.1 CE por tratarse de una federación, aunque fuera encubierta. Cuatro años después, lo que era manifiestamente ilegal por inconstitucional se convierte en “quizás no ilegal, pero sí alegal”; no contrario a la ley, como habían aducido, sino al margen de la ley, lo que parece referirse a que no existía previsión legal expresa a tal fin, despreciando que la posibilidad de crear tal instrumento se dedujese de la competencia autonómica.

– La imputación de que se trataba del primer paso para la integración de Navarra en Euzkadi, lo que era imposible conforme al ordenamiento constitucional y autonómico, quedó reducido a que “el sentimiento en UPN a lo largo de 1996 no es, evidentemente, que exista un riesgo de anexión”. Si ese era el sentimiento, no fue lo que transmitieron a la sociedad, a la que indujeron a creer o sentir precisamente lo contrario de un modo reiterado, con claras imputaciones al Gobierno y a sus miembros de llevar a Navarra a una integración sin el procedimiento previsto en la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, convirtiendo al Acuerdo de Cooperación en el medio para realizarlo.

– Si el apoyo al Acuerdo de Cooperación por parte del PSN-PSOE y del CDN perseguía “mantener la estabilidad de su Gobierno”, es evidente que el objetivo de UPN fue, exactamente, el contrario: desestabilizarlo, incluso llegando a afirmar que el apoyo mayoritario por el Parlamento no era legítimo.

Esta especie de autovaloración redujo el significado de su campaña y trató de minimizar su contenido, que, como se expondrá, fue manifiestamente político y partidista, lleno de falsedades, con una total falta de fundamento constitucional y estatutario. En definitiva, un gran engaño que se basó en la manipulación y explotación del sentimiento navarrista del pueblo navarro, con el único objetivo de desprestigiar al Gobierno.

En todo caso esa conducta demuestra que el navarrismo, en cuanto esencialismo historicista, se fundamenta en un concepto de identidad asentada en una retórica victimista, que si antes estuvo referida a los ataques matritenses, ahora se apoya en el miedo a lo vasco, que llega a negarlo, como parte de la identidad navarra. De tal modo que convierte lo antivasco en la clave identitaria y en el factor justificativo del rechazo a cualquier iniciativa que puede hacer referencia a un espacio común, por mínimo

<sup>488</sup> UPN, *20 años...*, cit., p. 151.

que sea, y a pesar de que tenga apoyo constitucional en el principio y los instrumentos de la cooperación horizontal.

### 2.2.2. La visión desde el nacionalismo vasco democrático

El Presidente de *Eusko Alkartasuna (EA)* y *ex lehendakari*, el navarro señor GARAÍKOETXEA, expuso una visión muy distinta de las de UPN y HB, dándole un valor de espacio de concordia, en cuanto

*“puede significar un puente hacia otras fórmulas más estrechas de colaboración, que signifiquen la concordia de posturas hasta ahora irreconciliables: las de quienes niegan hasta el absurdo la existencia de vínculos de todo tipo entre dos territorios de Euskal Herria y las posturas de quienes lógicamente quisiéramos que tuvieran un reflejo político más profundo en una institucionalización común”*:

Propuso que desde la cooperación se pudiera avanzar en el establecimiento entre Euskadi y Navarra de vínculos de “carácter cuasi confederal, en los que con voluntad política y sin romper las instituciones actuales pueda funcionar de hecho como una especie de confederación”<sup>489</sup>.

Desde el Partido Nacionalista Vasco en Navarra no se participaba de las valoraciones del señor GARAÍKOETXEA, a las que se calificó de *disquisiciones* “que pueden entorpecer la marcha de ese órgano permanente, hoy apoyado expresamente sólo desde el tripartito en el Parlamento de Navarra”. Tampoco participaba del optimismo de *Eusko Alkartasuna*; su actitud era de un moderado optimismo, porque “el acuerdo alcanzado es equidistante tanto de los que no quieren nada como de los que se limitan a exigirlo todo”<sup>490</sup>.

Sin embargo, las observaciones que al señor GARAÍKOETXEA se hicieron desde el medio navarro del PNV –La Voz de Navarra– no se las aplicó su presidente en Navarra el señor URBIOLA. En declaraciones del 5 de mayo de 1996 respondió a una pregunta sobre si “¿dentro de cuatro años Navarra estará más cerca del sueño

---

<sup>489</sup>. *El Diario Vasco*, 27 de octubre de 1995. C. GARAÍKOETXEA, *Euskadi: la transición inacabada*, Barcelona, 2001, pp. 310-311, alude a cómo el Gobierno del presidente OTANO adoptó “medidas conciliadoras en el sempiterno pleito Navarra-Comunidad Vasca, constituyendo un órgano común permanente entre las dos Comunidades, que más tarde sería paralizado desde el Senado, tras haber sido aprobado por los dos parlamentos autonómicos. Este órgano permanente había constituido la primera aproximación a una fórmula de concordia entre los sectores *vasquistas* y *antivasquistas* de Navarra y había sido impulsado en buena medida por EA desde los dos gobiernos, el de Navarra y el de la Comunidad Autónoma Vasca, de los que formaba parte. Era un bosquejo incipiente de la *dieta* o *pacto cuasi-confederal* que veníamos sugiriendo desde EA, conciliando así el respeto a las instituciones de ambas comunidades con la necesidad de reconocer sus afinidades de toda índole”.

<sup>490</sup>. *La Voz de Navarra*, noviembre de 1995.

nacionalista de ARDANZA o ARDANZA estará más cerca de la convicción de UPN-PP?”:

*“De lo segundo jamás. Ya se están produciendo cambios en Navarra. La gestación del Órgano Común Permanente Navarra-Euskadi no tiene que ver con el PP y para nosotros es un paso más en el caminar hacia la integración de Navarra y la unidad territorial. Quizá para el PSN-PSOE el órgano común sea un fin”<sup>491</sup>.*

Un año después de estas declaraciones, la parlamentaria de *Eusko Alkartasuna* señora ERRAZTI se pronunció en similares términos:

*“De todas maneras es necesario que se entienda también la postura de EA a la hora de defender el OPE, que es nuestra idea de conformar el país con todos los territorios formando un solo Estado Vasco. Lo que ocurre es que, dada la situación, [...] entendíamos que suscribir convenios permanentes era dar un pequeño paso en esta línea. Hasta entonces sólo existían convenios puntuales y creemos que era importante crear un convenio permanente entre los diferentes territorios del país, de Iparralde, la CAV y Navarra”<sup>492</sup>.*

Las declaraciones del señor URBIOLA fueron utilizadas por los contrarios al Protocolo primero y al Acuerdo de Cooperación después, como expresión explícita del propósito nacionalista de convertirlo en “el primer paso” de que hablaban los señores AIZPÚN y DEL BURGO. Así lo afirmó el señor SANZ, quien afirmó que el acuerdo podría suponer el primer paso para un intento nacionalista de integración de Navarra en la Comunidad Autónoma, “máxime tras las declaraciones del nacionalista navarro J. A. URBIOLA, en las que afirma que la gestación del órgano no tiene nada que ver con el PP y que para él supone un paso más en su deseo de integración territorial”<sup>493</sup>.

### 2.2.3. Cuando el medio es el mensaje y el personaje

El *Diario de Navarra* es el medio de comunicación de mayor difusión de la Comunidad Foral, y el que tanto ha contribuido a la construcción del navarrismo conservador de origen liberal como opción política, a pesar de que en sus Estatutos se proclama que “no se convertirá directa ni indirectamente en órgano de ningún partido político; [...] independiente de toda agrupación política”, aunque su opción liberal-conservadora puede hallar fundamento en que “defenderá resueltamente nuestro régimen privativo y procurará orientar a la opinión con un criterio recto y elevado”<sup>494</sup>.

<sup>491</sup>. *Diario de Navarra*, 5 de mayo de 1996.

<sup>492</sup>. *Egin*, 15 de mayo de 1997.

<sup>493</sup>. *Diario de Navarra*, 11 de mayo de 1996.

<sup>494</sup>. Según el artículo 2.º de los Estatutos de *La Información*, S. A., editora del periódico, éste se inspirará, “sin alardes innecesarios, en los verdaderos sentimientos religiosos del país; no se convertirá directa ni indirectamente en órgano de ningún partido político; sabrá recoger y mantener las enseñanzas del orden social, de la familia y de la propiedad; defenderá resueltamente nuestro régimen privativo y procurará orientar a la opinión con un criterio recto y elevado, independiente de toda agrupación política”.

En la primera página del primer número afirmó que no era “periódico que venga a izar nueva bandera y a promover discordias, sino hoja informativa que pretende meramente satisfacer el creciente anhelo de conocer rápida y detalladamente los hechos más salientes”<sup>495</sup>. Pocos días después, en réplica al tono anticarlista que denunció *El Pensamiento Navarro*, afirmó: “El *Diario de Navarra* es un periódico ajeno por completo a las minucias de la política y no siente odio ni rencores contra nadie. No juzga de los hombres y de las cosas por sistema, sino con criterio elevado, independiente y exento de toda pasión”<sup>496</sup>. Ese buen propósito quedó reflejado en el artículo 2 de los Estatutos de la empresa editora: “Habrá de distinguirse también la nueva publicación por su parquedad en tributar alabanzas y por su templanza e imparcialidad para examinar la gestión de las autoridades locales, formulando respetuosa censura o tributando el debido aplauso, sean cuales fuesen las personas que adopten acuerdos”. Buenos propósitos y reglas de conducta que, por debilidad humana, a veces es más que dudoso que se cumplan, como en muchas otras facetas de la vida de las personas y las instituciones.

A pesar de tales principios fundacionales el *Diario de Navarra* dio su apoyo a la Dictadura de Primo de Rivera<sup>497</sup>, y su director, Raimundo GARCÍA (*Garcilaso*), pidió el alistamiento en el Somatén<sup>498</sup>. Durante la Segunda República fue antirrepublicano y apoyó en las elecciones de 1933 a la candidatura católico-fuerista. Se comprometió de modo directo con la rebelión militar contra la República<sup>499</sup>. Fue admirador de Hitler y Mussolini desde su llegada al poder y decididamente germanófilo durante la Segunda Guerra Mundial<sup>500</sup>. Contemporizó con el franquismo, que había ayudado a establecer,

<sup>495</sup>. “Nobleza obliga”, *Diario de Navarra*, 25 de febrero de 1903.

<sup>496</sup>. *Diario de Navarra*, 5 de abril de 1903.

<sup>497</sup>. F. MIRANDA RUBIO, *La dictadura de Primo de Rivera en Navarra. Claves políticas*, Pamplona, 1995.

<sup>498</sup>. J. M. FUENTES LANGAS, *La dictadura de Primo de Rivera en Navarra*, Pamplona, 1997, pp. 112-128.

<sup>499</sup>. J. UGARTE TELLERÍA, “En l’esprit des années trente européens: la actitud del *Diario de Navarra* y *Garcilaso* en la primavera de 1936”, *Príncipe de Viana*, 209, 1996, pp. 623-680. En un editorial publicado el 1 de abril de 1962, con motivo del aniversario del fin de la guerra civil, negó que hubiera sido tal: “De ninguna de las maneras podemos plantear esta contienda como una simple guerra civil. No era un sistema político, ni una cuestión dinástica la que se debatió en los campos ensangrentados de España, sino dos conceptos distintos de filosofía y vida. Fue, ni más ni menos, la primera gran batalla en que el concepto materialista de la historia, con todas sus secuelas, fue fulminantemente derrotado. No podemos hablar de una guerra civil cuando las banderas eran distintas y en uno de los bandos el ideal de patria estaba postergado [...]. España, hoy hace exactamente veintitrés años supo resolver satisfactoriamente y oportunamente, con dolor y con sangre, es verdad, un destino futuro, cosa que hoy preocupa a la mayor parte de la humanidad. Y por eso es España uno de los pocos países que gozan de una paz y de una seguridad realmente excepcionales en el mundo de ahora. Porque España, que fue a la victoria llevada por la mano experta de nuestro Generalísimo, ha sabido también vencer en la paz. Ha sido la nuestra una paz auténtica en realizaciones y en logros. El español es uno de los ciudadanos que más tranquilo vive, preocupado únicamente en su mejoramiento económico. En esta fecha testimoniamos una vez más nuestra adhesión y nuestro respeto al Generalísimo Franco, jefe del Estado español que ha sabido guiar a la nación por caminos de prosperidad, libres y limpios del peligro comunista que hoy aflige a casi todas las naciones”.

<sup>500</sup>. V. MORENO, “Ollarra y Hitler”, *Gara*, 29 de mayo de 2003, recogió textos de *Garcilaso* y de Eladio Esparza muy elogiosos con tales personajes y sus respectivos regímenes políticos.

durante la dictadura<sup>501</sup>. Aunque no fue órgano de partido y pudo siempre invocar su carácter de medio independiente, es lo cierto que tuvo y ha tenido una clara identificación con las opciones políticas más conservadoras y autoritarias de quienes “prefieren la injusticia al desorden”, como se desprende del origen y posición socio-política de sus fundadores y propietarios<sup>502</sup>.

En el orden ideológico se inspirará “en los verdaderos sentimientos religiosos del país; [...] sabrá recoger y mantener las enseñanzas del orden social, de la familia y de la propiedad; defenderá resueltamente nuestro régimen privativo”. Constituye un medio defensor de los valores tradicionales, que son la esencia de Navarra (religión, propiedad, familia, autoridad), y reflejan la actitud conservadora de la sociedad tradicional “frente a los cambios importantes en las instituciones políticas, sociales y económicas de la sociedad”<sup>503</sup>. Las ideas que no corresponden a esa *esencia* serán consideradas antinavarras y antiforales, en cuanto persiguen transformar el buen orden establecido en lo social, político, económico, religioso, etc.

El navarrismo foral-católico es la versión local del nacionalcatolicismo español, y tiene el carácter de las ideologías de resistencia a la modernización y al cambio histórico, contra los que lucha con espíritu y actitudes de cruzada en defensa de las esencias y los valores eternos que, por ser tales, están por encima de las coyunturas históricas y de la democracia:

*“El navarrismo defenderá la unidad de España frente al nacionalismo que la debilita y la hace vulnerable a la penetración de las ideas revolucionarias. Por ello va más allá de ser una ideología defensora del tradicionalismo frente a las ideas progresistas. Se alza frente a ellas como un todo ideológico defensor de los valores tradicionales que son la esencia de Navarra (religión, propiedad, familia, autoridad). De ahí su papel de pueblo ejemplar. Por lo que en Navarra, las ideas que no corresponden a esa esencia serán consideradas antiforales, enfrentando a nuestras esencias todo aquello*

<sup>501</sup> V. MORENO, “San Medallas”, *Diario de Noticias*, 1 de diciembre de 2002. “porque el Diario, más que conservador, ha sido reaccionario. Pre-fascista en algunos casos, fascista en circunstancias; y siempre fundamento y aliento de dictaduras y de golpes militares. La ideología del *Diario* ha sido esencialmente militarista. Mientras lo dirigió *Garcilaso*, desde 1912, siempre vio representada en el Ejército la esencia democrática de la sociedad. Las mayorías y el parlamentarismo les parecieron siempre *monsergas* y *apéndices molestos*. Lo mismo que el llamado Poder Civil”.

<sup>502</sup> V. MORENO, “San Medallas”..., *cit.*: “Si algo queda claro en las páginas del *Diario* durante esta centuria es que jamás tuvo una visión de Navarra integrada por todos. Nunca aceptó como navarros a aquellas personas que, partiendo de ideologías distintas a la suya, lucharon por cambiar las estructuras sociales, políticas y económicas de la provincia. ¡Si hasta a los curas de las Cajas Rurales los llamaba comunistas y mal navarros! Si algo ha hecho [...] es dividir maniqueamente la sociedad navarra en dos rodajas, fiel al legado reaccionario y decimonónico de su director más emblemático, Raimundo García, alias *Garcilaso*. Nunca luchó por la convivencia democrática [...]. En realidad, ¿cómo iba a defender la convivencia democrática e integración de todos si, desde 1903, estuvo en contra de la democracia como estructura política?”.

<sup>503</sup> J. C. PLANO ET ALTERI, *Political Science Dictionary*, p. 81. Tales valores tradicionales fueron considerados por el Decreto Foral 217/2002, de 21 de octubre, como determinantes de la concesión al *Diario de Navarra* de la Medalla de Oro, porque “ha fomentado singularmente los valores propios de Navarra”.

*que suponga transformaciones en lo social, político, religioso, etc. El navarrismo más que una ideología positiva en cuanto afirmadora de una realidad se plantea como una ideología anti o contra aquellas ideas que no interesa que entren en Navarra*<sup>504</sup>.

Desde un filovasquismo cultural, tradicionalista y católico-integrista de sus primeros tiempos<sup>505</sup>, el *Diario de Navarra* contribuyó a construir un foralismo conservador y reaccionario, que era una versión navarra del nacionalismo español. Como constató J. P. FUSI, fue uno de los medios que formularon “una concepción ultranacionalista de España en la que estarían ya ideas que luego inspirarían las dictaduras de Primo de Rivera y Franco”<sup>506</sup>. El navarrismo de *Garcilaso*, PRADERA, ESPARZA, los franquistas, y, en periodo democrático, URANGA (*Ollarra*), AIZPÚN y DEL BURGO, ha estado siempre relacionado con la derecha y los sectores conservadores de la sociedad navarra al servicio del nacionalismo y nacionalcatolicismo españoles, como un foralcatolicismo navarro<sup>507</sup>.

Ha constituido, por tanto, el espacio de encuentro de las “buenas familias” de la alta burguesía que, aun con distintas procedencias ideológicas liberales y mauristas, tienen un común componente conservador y de catolicismo integrista, que, en casos destacados, se habían beneficiado de la desamortización<sup>508</sup>. El componente maurista entre sus fundadores no le hizo asumir la idea de “la revolución por arriba, desde dentro del sistema y por la gente del mismo”, sino, por el contrario, sostener el sistema económico liberal y el orden social propio de aquél con su dominación por medio del control del poder foral en la Diputación, los Ayuntamientos y las instituciones religiosas, económicas y sociales más importantes de Navarra<sup>509</sup>. Configuraron dinastías sociales como estructuras de poder que absolutizaron lo individual-familiar por encima de lo colectivo y lo social como base de la ideología y la práctica conservadoras.

Como demostró CH. WRIGHT-MILLS, su integración está dirigida a su propio fortalecimiento en el control económico, político y social, de modo que convergen a pesar de las diferencias ideológicas que son secundarias y un modo de dar permanencia y continuidad a pesar del cambio político<sup>510</sup>.

<sup>504</sup> S. FERNÁNDEZ VIGUERA, “Ideología de Raimundo García *Garcilaso* en torno al tema foral. Su evolución: 1903-1931”, “I Congreso de Historia de Navarra. Siglos XVIII, XIX y XX”, *Príncipe de Viana*, Pamplona, 1986; J. C. ALLI, “Arturo Campión y Jayme-Bon, escritor y político (1854-1937)”, *Notitia Vasconiae*, 1, 2002, pp. 515-521.

<sup>505</sup> R. LAPESQUERA (seudónimo de V. MORENO), *¡¡¡Gora el Diario!!! Navarra insólita*, II, Pamplona, 1985.

<sup>506</sup> J. P. FUSI, *España. La evolución de la identidad nacional*, Madrid, 1999, p. 242.

<sup>507</sup> J. C. ALLI, “Navarra. Siglo XXI. Ideologías e instituciones”, *Hermes*, 9, 2003, pp. 2-13.

<sup>508</sup> M. M. LARRAZA MICHELTORENA, *Aprendiendo a ser ciudadanos. Retrato socio-político de Pamplona, 1890-1923*, Pamplona, 1997, p. 317. El primer Comité y la Ejecutiva del Partido Conservador en Navarra estuvo integrado por fundadores y consejeros del *Diario de Navarra* como los señores Uranga, Huici, Goizueta, Marquina, Ochoa, Ureta y Miranda.

<sup>509</sup> A. GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, *Diccionario Biográfico de los Diputados Forales de Navarra (1931-1984) y de los Secretarios de la Diputación (1834-1984)*, Pamplona, 1998.

<sup>510</sup> CH. WRIGHT-MILLS, “La élite del poder”, *FCE*, México, 1957. F. LUNDBERG, *America's go Families*, New York, 1937.

Una de las familias más destacadas ha sido la de los URANGA, que ha estado presente desde la Restauración en la política Navarra y en la Diputación Foral por medio de numerosos miembros de ideología liberal conservadora e, incluso, falangista. Participaron en el origen del *Diario de Navarra*, en el que han seguido teniendo presencia, en el banco Crédito Navarro, en la Asociación de Propietarios Terratenientes de Navarra, en la Caja Rural, en el Cooperativismo Agrario, etc. Entre los años 1962 y 1981 fue director de *Diario de Navarra* un miembro de la familia, José Javier URANGA SANTESTEBAN (*Ollarra*)<sup>511</sup>, quien, como veremos, fue continuador de la línea ideológica de su predecesor Raimundo GARCÍA (*Garcilaso*) (1912-1962):

*“defendió siempre lo que él creyó mejor: la unidad de España, la foralidad y la españolidad de Navarra, y un tipo de sociedad occidental y cristiana en la que tiene su sitio la familia y la propiedad, alejada del marxismo y no cercana al capitalismo [...] las mismas cosas en que hoy siguen creyendo un gran número de navarros. Los lectores de Garcilaso, como los lectores de Diario de Navarra, no pudieron entonces ni pueden hoy equivocarse”*<sup>512</sup>.

Recientemente uno de los epígonos del navarrismo y de las actitudes de rechazo al Acuerdo de Cooperación, el señor URANGA (*Ollarra*), negó la existencia del navarrismo como ideología. Esa negación implica el reconocimiento de su visión totalizadora, porque el “ser navarro”, como él lo entiende, es la única forma, verdadera y fiel a la esencia. Rechazó que “su” ser navarro pueda ser un *ismo*, como lo es el de los contrapuestos a su ideología, porque otras actitudes distintas son atentados al único modo posible del ser y, por tanto, a la esencia histórica de Navarra:

*“Somos bastantes, yo creo, que no nos consideramos navarristas, sino navarros [...]. Lo de navarrismo me suena a terminología futbolera [...]. El navarrismo no existe. En el significado que quieren darle resulta un neologismo vacío de carga política, aunque algunos quieran llenarlo de contenido radical, sectario y excluyente. Si tuviéramos un equipo que se llamara Navarra, yo sería navarrista. Mientras tanto, me conformo con ser navarro [...]”*<sup>513</sup>.

<sup>511</sup> J. J. URANGA fue víctima de un atentado de ETA el 28 de septiembre de 1980 del que sobrevivió a pesar de las múltiples heridas recibidas.

<sup>512</sup> J. J. URANGA, “Prólogo” a J. J. SÁNCHEZ ARANDA y R. ZAMARBIDE, *Garcilaso, periodista (60 años de historia de Navarra)*, Pamplona, 1993.

<sup>513</sup> J. J. URANGA (*Ollarra*), “Navarrismo y navarristas”, *Diario de Navarra*, 13 de octubre de 2002. El navarrismo fue afirmado por el señor DEL BURGO en la presentación de una “Declaración de la Sociedad de Estudios Navarros”, *Diario de Navarra*, 31 de enero de 2003, al afirmar que no veía razón alguna para que “declararse navarrista no sea tan legítimo como ser catalanista, vasquista o galleguista”. El documento titulado “Por Navarra, en España, con Europa” resume en treinta puntos la concepción histórica de Navarra desde sus orígenes, de acuerdo con la visión hispanocéntrica, que “trata de superar viejos complejos y de hacer frente al permanente acoso de los nacionalismos excluyentes, cuyos militantes se proclaman a todas horas patriotas de patrias imaginarias [...]. Pero con la misma contundencia reclamo el derecho a proclamar, desde mi condición de navarro y siguiendo la huella marcada por nuestros antepasados, que me siento orgullosamente español”.

Desde esos planteamientos se entenderá perfectamente la posición adoptada por el medio sobre el Protocolo y el posterior Acuerdo de Cooperación y su beligerante comportamiento. Hasta el domingo día 29 de octubre de 1995 el *Diario* se limitó a recoger con profusión las opiniones de los señores DEL BURGO y SANZ sobre el Protocolo firmado en Vitoria cuatro días antes<sup>514</sup>. Su opinión no fue muy distinta de la sostenida por los señores citados, como no podía ser de otro modo, por tratarse el primero de uno de los adaptadores a la nueva situación constitucional de aquella doctrina en lo que denominó “el foralismo renovado”<sup>515</sup>, y el otro uno de sus voceros. Esto sin olvidar su actitud contraria al Gobierno de coalición, que había picado el anzuelo de los vascos:

*“Curiosamente esta iniciativa de establecer un órgano permanente entre Navarra y la CAV surgió del Gobierno tripartito y las reticencias iniciales del Gobierno Vasco han servido para que los navarros tragaran el anzuelo con síndrome de victoria. Increíble porque la euforia de los políticos navarros les hacía olvidar que el pez grande acaba comiendo al chico”*<sup>516</sup>.

Con motivo de la firma el 12 de diciembre de 1995, a iniciativa del movimiento *Elkarri*, de un *Contrato de Voluntades por la Paz* por parte de los partidos PSOE, CDN, IU, EA y PNV, J. J. URANGA, *Ollarra* (el gallo), publicó un artículo en su sección habitual *desd’el gallo de San Cernin*, atacando a todos y cada uno de ellos<sup>517</sup>. Pocos días antes, habían sido detenidos y encarcelados los señores URRALBURU y ARA-GÓN. Cantó el gallo y concluyó el concierto diciendo:

*“Yo no dudo de la honradez del actual Gobierno, pero puede llevarnos a la crispación y al desastre, lo que no sería ético. Tampoco sé –parece que sí y mejor podrían saberlo sus compañeros y alguno de los que le heredaron el Gobierno– si Urralburu se llevaba el dinero a sus cuentas particulares, pero en otras cuestiones, vitales para Navarra, con él vivíamos más seguros y tranquilos. Así de claro”*<sup>518</sup>.

*Ollarra* dixit. Hizo una nueva referencia a la cuestión en otro de sus cacareos contra el Gobierno de coalición de Navarra y su decisión sobre el Acuerdo de Coope-

---

<sup>514</sup> Opinión firmada por *Espectador* (Consejo de redacción) del *Diario de Navarra*, 29 de octubre de 1995. En la correspondiente al 5 de noviembre calificó al Gobierno tripartito de “enrocado en el poder”, “de gestos más que de obras” y “frágil”. Dentro del segundo apartado y como ejemplo de las “acciones políticas que pueden dividir la sociedad Navarra” situó el Protocolo de cooperación.

<sup>515</sup> *Diario de Navarra*, 10 de noviembre de 1995.

<sup>516</sup> *Diario de Navarra*, 29 de octubre de 1995.

<sup>517</sup> *Diario de Navarra*, 17 de diciembre de 1995.

<sup>518</sup> La invocación de la supuesta *crispación* sería utilizada posteriormente desde UPN, aun cuando no fuese real como terminó por reconocer el señor SANZ cuando se le preguntó por la trascendencia social del órgano: “Quizá los ciudadanos no porque no entiendan la profundidad y tampoco tienen por qué entenderlo, porque no conocen con exactitud cuál es el contenido exacto y literal, pero con estas cosas ocurre como con la implantación de depuradoras, que es una medida medioambiental importante para conseguir el bienestar y el respeto de la naturaleza”.

ración con apoyo mayoritario en el Parlamento, como demostró el proceso de investidura del Presidente OTANO, único hasta entonces con resultado favorable para el candidato:

*“Ni el acta de parlamentario ni la suma de todas son patentes de corso. Por el mismo razonamiento, teniendo mayoría, pueden acordar llevarse el dinero público a casa, que es lo que ha hecho alguno de sus correligionarios. Por cierto, sin que nadie de los que estaban detrás apoyándoles y aplaudiéndoles se enterara de nada. ¡Qué falta de intuición!”<sup>519</sup>.*

La misma falta de quienes estuvieron a su lado y apoyándoles, como quien realizó los reproches a los demás, sin asumir su responsabilidad en el encumbramiento del personaje, que tantas y tan cordiales relaciones y conversaciones tuvo con él en el *confesionario de Cordovilla*<sup>520</sup>, y a quien tanto apoyó en su carrera política. Quizá porque le daba seguridad y tranquilidad “en otras cuestiones”<sup>521</sup>.

El señor URANGA olvidó para siempre que todos los planteamientos respecto a la cooperación entre ambas Comunidades y al órgano común habían salido, primero del señor DEL BURGO, y después del Partido Socialista liderado por su admirado y protegido señor URRALBURU. Pero como le debió parecer desleal hacer leña del árbol caído víctima de la corrupción, buscó cabezas de turco en las que personalizar sus inyectivas y, en el fondo, la frustración que le debía producir haber apoyado con tanto entusiasmo a un Presidente corrupto, a quien tantas ideas y sugerencias aportaron para su acción de gobierno. A tal fin le resultaron útiles los miembros más significados del Gobierno tripartito, principalmente su presidente, señor OTANO, su vicepresidente, señor ALLI, el consejero de Presidencia, señor TAJADURA, y el de Industria, señor CABASÉS, contra los que dirigió todas sus inyectivas. La opinión del exdirector y mentor espiritual de la ideología del medio y de la ortodoxia del navarismo conservador determinó que sus discípulos del Consejo de Redacción se hicieran eco de aquél:

*“El Órgano Común Permanente es un fruto del Gobierno tripartito. Y este Gobierno se montó por los trabajos de fontanería política ideados y ejecutados por Juan Cruz Alli. El fundador y líder del CDN soldó, desde la misma noche electoral, las piezas de una mayoría –PSOE, CDN, EA e IU– para desbancar la lista más*

<sup>519</sup>. “Patentes de vasquismo”, *Diario de Navarra*, 26 de mayo de 1996.

<sup>520</sup>. Así es conocido en la jerga local el despacho del director del *Diario de Navarra* en la localidad de Cordovilla, lugar de confidencias e informaciones privilegiadas, con las que algunos políticos locales han buscado el favor del medio. El citado señor Uranga desempeñó el puesto de director entre 1962 y 1981.

<sup>521</sup>. J. C. ALLI, “Navarra reducida a región por el navarismo”, *Gara*, 24 de agosto de 1999, aludió a los comportamientos de quienes por su “adhesión y práctica de los principios del caciquismo integrista, liberal y franquista les hace desconfiar de la democracia. Quieren gobernar al margen de las instituciones democráticas y odian a quienes no se doblegan a su poder y no aceptan ser sus vasallos secundando sus directrices. Apoyan a los políticos corruptos si son dóciles a sus mandatos. Todo ello lo hacen, además, presumiendo de ética y moral política”.

*votada y alejar del poder a UPN, partido del que se había escindido y con el que había presidido la Comunidad Foral en la anterior legislatura. La revancha por no haber sido elegido cabeza de lista en UPN explica el montaje del Gobierno tripartito y las incoherencias que están saltando a la escena política Navarra*<sup>522</sup>.

Para *Diario de Navarra* la cooperación, que perseguía armonizar actuaciones en áreas de las respectivas competencias, hacía peligrar la identidad de Navarra y conduce a la integración de la mano de un Gobierno, en el que participaba el nacionalismo y el socialismo vascos, enemigo de esa identidad:

*“...ambos Gobiernos se han propuesto armonizar todas las áreas importantes de contenido político: la cultura, la economía, la sanidad, la industria [...]. Si ese objetivo se logra, la singularidad de Navarra puede peligrar por esas relaciones singulares que invadirán el espacio y la actividad políticas propias. Si Navarra queda armonizada con el País Vasco en todos esos campos, incluido el de la representación exterior, veremos desaparecer las señas plurales de identidad Navarra. La integración, que no se ha conseguido por las urnas, puede llegar por el órgano permanente. Más aún si el enemigo de la identidad de Navarra está dentro del Gobierno tripartito [...]. Si ese órgano permanente armoniza esos objetivos, Navarra puede quedar atada de pies y manos. Armonizar, en política, significa unificar”.*

#### 2.2.4. El primer paso para la anexión

En un artículo del fundador y presidente de UPN, líder del navarrismo conservador y contrario al tratamiento constitucional de Navarra, don Jesús AIZPÚN<sup>523</sup>, manifestó su preocupación política por la firma del Protocolo cuando las relaciones entre ambas Comunidades estaban previstas y reguladas por el artículo 70 LORAFNA, por medio de los convenios de gestión de servicios y los acuerdos de cooperación. Toda su argumentación fue de carácter político; cuando hizo invocaciones jurídicas no fueron muy acertadas, sino que se utilizaron para amparar los juicios políticos.

En su opinión, el órgano previsto en el Protocolo sólo “persigue fines políticos [...] se trata de una relación de carácter político, de un órgano político, no de trabajo y colaboración”. Su objetivo “es, pura y simplemente, el primer paso” para la integración de Navarra en Euskadi, porque sus fines “no son otros que iniciar el

---

<sup>522</sup> “El Órgano Común Permanente y el contrafuero”, *Diario de Navarra*, 26 de mayo de 1996; “Dos políticos de cuenta”, *Diario de Navarra*, 17 de agosto de 2003; “A mí me da cierto recelo, no lo puedo evitar, las comisiones o los órganos que crea el Sr. Alli [...]. Yo no tengo nada contra el Sr. Alli, aunque algo tuve cuando el órgano aquél”.

<sup>523</sup> *Diario de Navarra*, 1 de noviembre de 1995.

camino que conduciría a la anexión, si Navarra no reaccionara, como debe, rechazando este plan demasiado transparente para quien no cierre los ojos a una realidad manifiesta”<sup>524</sup>.

Invocó el artículo 145.1 CE para reforzar sus argumentos políticos y confundió la federación entre Comunidades con la creación de un órgano instrumental en el espacio de la cooperación interadministrativa. Su mayor preocupación se centraba en el órgano que pudiera establecerse, porque:

*“ni la Constitución española, ni el Amejoramiento, ni el Estatuto de Guernica prevén ni autorizan la creación de un órgano común permanente. Más bien el espíritu de la Constitución parece ser contrario, al establecer taxativamente en el art. 145.1 que en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas [...]. Por ningún lado aparece la posibilidad de constituir un órgano común permanente”.*

Es evidente que la Constitución, como se ha expuesto anteriormente, prohíbe la federación entre Comunidades, en cuanto creación de una nueva estructura política entre ellas y el Estado, con su desaparición al haberse subsumido en una nueva organización política. Pero constituye un error mayúsculo confundir la federación con la creación de órganos de participación o gestión para el ejercicio de competencias. Por otra parte, la inexistencia expresa en la Constitución de referencia a los medios no puede ser interpretada como una prohibición de crearlos por quienes, como las Comunidades, son entes territoriales con plena capacidad jurídica.

El eminente foralista iusprivatista que era el señor AIZPÚN olvidó la autonomía de la voluntad de que están dotadas las Comunidades y los elementos más esenciales del autonomismo cooperativo, recogidos ampliamente en el primer capítulo. Rechazó el instrumento antes de conocerlo en su forma y contenido, porque nada de ello se desprendía del programa de gobierno ni del Protocolo, lo que confirma que todo su pronunciamiento era de carácter político y que la invocación constitucional trataba de reforzarlo, aunque sin ningún fundamento, pero dándole una apariencia más sólida.

En la celebración del día del Partido, coincidente con el de Navarra, el 3 de diciembre de 1995, el señor AIZPÚN insistió en su mensaje de que el órgano permanente previsto en el Protocolo tenía “contenido y objetivos políticos” y sería “el primer paso en el camino de adhesión a Euzkadi”, y recordó el gran argumento de

<sup>524</sup> Esta tesis fue reforzada por las declaraciones del líder nacionalista señor URBIOLA en *Diario de Navarra* de 5 de mayo de 1996 cuando afirmó que para los nacionalistas vascos el Órgano Común Permanente “es un paso más en el caminar hacia la integración de Navarra y la unidad territorial”. V. M. ARBELOA, “La segunda fuerza política en Navarra”, *Diario de Navarra*, 26 de junio de 2003, afirmó que era propio de los partidos nacionalistas “su defensa del Órgano Común Permanente entre Euzkadi y Navarra, como primer paso para ulteriores vinculaciones...”. Olvidó la propuesta del Partido Socialista en el que militaba en 1983 de crear el Consejo Vasco-Navarro.

toda su vida política y la razón geopolítica-agrícola-histórica de la pretensión nacionalista:

*“Navarra aporta al proyecto independentista de Euzkadi 10.500 kilómetros cuadrados poco poblados, ideales para la expansión de Vizcaya y Guipúzcoa, 90 kilómetros de frontera con Francia que, para ellos, separa Euzkadi Norte y Sur, una agricultura de la que carecen y, sobre todo, historia, porque Euzkadi no la tiene, ya que nació hace cien años”<sup>525</sup>.*

### 2.2.5. Una opción política racional

El día 3 de diciembre de 1995 el doctor en Derecho y profesor de Derecho Constitucional Javier TAJADURA publicó un artículo lleno de conocimiento del marco constitucional, escrito desde el análisis del documento y sin los prejuicios políticos de otros analistas<sup>526</sup>. Fue una adecuada contestación en la que se expusieron los avales normativos del acuerdo, calificado de “hito no sólo en las relaciones entre dos comunidades vecinas, sino también en el proceso autonómico español”.

Situó el acuerdo en el contexto de la descentralización del Estado, de su funcionamiento eficaz y racional, para “perseguir en sus actuaciones cooperativas una mejor prestación de los servicios al ciudadano, lo que redunda, obviamente, en un mejor funcionamiento del Estado”:

*“En este sentido el reciente acuerdo entre los presidentes navarro y vasco es altamente positivo, siempre y cuando se materialice a corto plazo y no quede reducido a un mero gesto político” [...]. La cooperación entre Navarra y el País Vasco debe ser afrontada de forma racional y lógica”.*

Tras detallar el contenido del artículo 145 CE con referencia al proceso de elaboración, constató que en los acuerdos se “puede crear un órgano permanente de cooperación”:

*“lo cual nada tiene que ver con la federación de Comunidades, evento prohibido por la Constitución, siempre y cuando la creación y actuación de dicho órgano se produzca con respeto a los límites de naturaleza constitucional. El primero, la indisponibilidad de la titularidad de las propias competencias. Es decir, al órgano se le puede atribuir el ejercicio de ciertas competencias pero nunca la titularidad de las mismas. Y el segundo, el respeto a la división funcional del poder entre los parlamentos y gobiernos de las respectivas comunidades. Se trata de evitar el surgimiento de una administración mixta irresponsable ante la representación popular”.*

<sup>525</sup>. *Diario de Noticias*, 4 de diciembre de 1995.

<sup>526</sup>. *Diario de Noticias*, 3 de diciembre de 1995. El autor del artículo ha publicado, entre otros trabajos sobre la materia, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*. Granada: Comares, 1998.

Terminó concluyendo la adecuación constitucional del contenido del Protocolo, de modo que:

*“la cooperación es una opción política racional y en su racionalidad plantea un desafío importante a dos Comunidades que históricamente han actuado movidas más por el sentimiento que por la razón. Y esto es aplicable tanto a los que en estos días han atacado la iniciativa del gobierno tripartito como a algunos que la han aplaudido”.*

### 2.2.6. Una entelequia vacía

En otro extremo del espectro ideológico, para quienes desde el nacionalismo de izquierda sostienen la identidad vasca de Navarra desde un nacionalismo militante de izquierda, el Protocolo carecía de cualquier valor de integración y construcción nacional por moverse en el espacio de la Constitución y los Estatutos. Así lo expuso Jesús URRRA, miembro de *Batzarre*, en aquel momento grupo extraparlamentario:

*“Se trata de una entelequia vacía, de un gesto más que de una realidad, de algo enteramente alejado de las necesidades más perentorias de la Euskadi pobre y más insatisfecha [...]. Para que resulte algo mínimamente atractivo habría de partir de una entidad común más definida –aunque fuera de tipo confederal, para entendernos–, con una proyección útil y tangible para la gente y tomando en cuenta las sensibilidades de las mayorías y minorías que, articuladas en torno a la identidad comunitaria, vivimos en ambas comunidades. Para lo cual harían falta mejor proyecto y más fuerza de quienes abogamos por un cambio más profundo [...]. Claro está que todo puede quedar en agua de borrajas o sumergido en el predio de la indiferencia social. O quizás suscite cierta polémica entre la derecha navarrista, las diversas fuerzas moderadas y la izquierda vasquista”<sup>527</sup>.*

Como queda reflejado en el texto, cualquier valoración de este Acuerdo y de cualquier otra aportación derivada del marco constitucional se hará –tanto por el nacionalismo democrático como por el revolucionario, por el de centro derecha o por el de izquierda radical– desde la idea de la existencia de una conciencia nacional vasca, que no tiene ni el reconocimiento ni el adecuado encuadramiento en el Estado español, lo que explica todos los comportamientos nacionalistas, incluso la existencia y actividad del terrorismo de ETA:

*“La constitución del Estado español como Estado moderno, realizada en precario, dejó sueltos muchos cabos, y uno de ellos [...] consiste en la no resolución de las cuestiones nacionales. Desde que Sabino Arana sentó las bases del surgimiento de la conciencia nacional vasca, una buena parte [...] de la comunidad vasca no se ha sentido integrada en el Estado, por muy variadas que fueran las formas políticas que adquiriera. Este es un hecho que se prolonga hasta nuestros días”<sup>528</sup>.*

<sup>527</sup>. J. URRRA, “¿Un órgano común entre Navarra y Vascongadas?”, *Hika*, 62, 1995.

<sup>528</sup>. J. M. GARMENDIA, *Historia de ETA*, San Sebastián, 1996, p. 43.

### 2.2.7. El previsible rechazo de una torpeza política

En el debate sobre el Protocolo de Cooperación tuvo presencia constante la voz del ideólogo del neonavarrismo, señor DEL BURGO<sup>529</sup>. El continuador de las concepciones de Víctor PRADERA, Raimundo GARCÍA (*Garcilaso*) y Eladio ESPARZA, había provocado la resolución del Parlamento de Navarra de 12 de febrero de 1987, en la que la Cámara:

*“considera que resulta conveniente el estudio de las posibilidades legales que permitan la creación de un órgano común permanente para servir de cauce de encuentro entre los Gobiernos de ambas Comunidades en orden a la formalización de futuros convenios de cooperación en materias de interés común, siempre que ello no implique la atribución al referido órgano de funciones de representación política o de carácter decisorio y vinculante para ambas Comunidades”.*

A partir de tal pronunciamiento, su artículo sobre el “pretendido órgano común” fue más prudente en sus valoraciones que el del señor AIZPÚN, aunque su línea argumental supuso una clara preparación del terreno para un rechazo futuro, en la medida en que pudiera ser un instrumento acordado por el Gobierno tripartito de Navarra, al que se oponía como miembro de UPN-PP, y del Gobierno Vasco en manos de los nacionalistas. Su argumentación, puramente política, fue más elaborada, avanzó respecto a la de su jefe de filas y anunció claramente la línea argumental que UPN y el Partido Popular utilizarían para oponerse a cualquier forma de acuerdo entre ambas Comunidades, como así ocurrió:

*“El Gobierno tripartito no ha considerado oportuno, antes de embarcarse en la firma del Protocolo, contar con el consenso del partido mayoritario en el arco parlamentario navarro que es UPN. No ha tenido en cuenta, además, que los acuerdos de cooperación requieren la autorización de las Cortes Generales, donde a partir del próximo mes de marzo puede existir una relación de fuerzas muy diferente a la actual”.*

En primer lugar, realizó una exposición de las pretensiones anexionistas del nacionalismo vasco para el que Navarra es un territorio irredento que ha perdido su conciencia nacional vasca y ha sufrido un proceso de desnacionalización en manos de la dominación castellana. En este sentido, recordó cómo el señor ARZALLUS había manifestado el propósito nacionalista y su “voluntad de llevar la *guerra política* a Navarra hasta conseguir doblegar su voluntad”. Recordó todos los agravios que a la identidad de Navarra venía realizando el nacionalismo vasco: el escudo de Navarra dentro del de la Comunidad Autónoma Vasca y el incumplimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional, y los libros de texto en el País Vasco, que incluyen a Navarra como parte del mismo, del mismo modo que la ETB.

---

<sup>529</sup> J. I. DEL BURGO, “El pretendido órgano común entre Navarra y el País Vasco”, *ABC*, 4 de enero de 1996.

Manifestó su recelo respecto al Protocolo, porque había “sido calificado en medios nacionalistas e, incluso, socialistas, como un gran paso hacia la pacificación del País Vasco”. Por tanto, la desconfianza inicial no es tanto por el contenido del documento como por la valoración política que del mismo realizaron fuerzas y concepciones políticas tan diversas como los nacionalistas y los socialistas. Si las pretensiones de ETA y KAS son conseguir el reconocimiento del derecho de autodeterminación y la unidad territorial de Euskal Herria, integrando a Navarra, y:

*“si el órgano común no tiene otra finalidad que la de establecer un mero cauce de encuentro entre ambas Comunidades para intensificar una colaboración protagonizada hasta ahora por los respectivos Gobiernos, pero sin alterar para nada el marco constitucional, ¿qué tiene eso que ver con la pacificación?”.*

Tras exponer el contenido del Protocolo firmado por los Presidentes, el señor DEL BURGO apoyó sus reparos iniciales en argumentos que asumieron algunos de los aportados anteriormente por el señor AIZPÚN: ambigüedad del texto, alcance de la cooperación, imprevisión constitucional del órgano y carácter federalizante. Afirmó que la referencia del mismo a “los instrumentos jurídicos previstos en el ordenamiento jurídico” era “suficientemente ambigua como para amparar interpretaciones contradictorias”.

Además de *recelos* había motivos para la *suspición*, en cuanto el protocolo utilizaba términos tales como *coordinación* y *armonización* y anunciaba “una cooperación generalizada o universal, pues se refiere a la práctica totalidad de las competencias autonómicas”, porque:

*“aunque el acuerdo no lo diga expresamente, no debe olvidarse que la armonización presupone un marco institucional común de cuya existencia se deriva [...]. Y aunque no se produzca un desapoderamiento de las competencias forales, su ejercicio, en virtud de los acuerdos de coordinación y armonización, quedará condicionado por la acción de un órgano no previsto en el Amejoramiento y que carece de cobertura constitucional”<sup>530</sup>.*

La posibilidad de que el órgano adoptara decisiones, aunque su ejecución fuera decisión interna de cada Comunidad, y coordinara su acción exterior implicaba un “tufillo federalizante [...] que provoca serias dudas acerca de la constitucionalidad del proyecto, pues la Constitución prohíbe taxativamente la federación de Comunidades Autónomas”.

---

<sup>530</sup>. En declaración en *Diario de Navarra* de 22 de septiembre de 1996, sostuvo la idea de que la cooperación llevaba a la integración aunque la ejecución de los acuerdos del órgano de encuentro para articular la cooperación fueran objeto de “una doble ejecución por los dos Gobiernos”: “Lo que pasa es que el contenido del texto llega mucho más allá de lo que es un acuerdo de cooperación, puesto que, si se aplicase, en lo que se traduciría es en la creación de un marco político-jurídico común en todas las materias de la Administración, aun cuando hubiera una doble ejecución por los dos Gobiernos. Y eso es un paso hacia la integración política encubierta que no estamos dispuestos a aceptar, porque vulnera el principio de identidad de Navarra”.

Otro elemento negativo del Protocolo era el que el Gobierno tripartito de Navarra no se había pronunciado “sobre si pretende aplicar una fórmula semejante a las relaciones con La Rioja y con Aragón, comunidades limítrofes con las que también existen afinidades especiales y problemas de interés común”.

La postura inicial del señor DEL BURGO era un avance del juicio definitivo, aunque había “que esperar a conocer el contenido del proyecto de convenio [...] para ver la forma en que se desarrolla el Protocolo de Vitoria”. Ahora bien, aún sin existir y desde el total desconocimiento de sus términos y condiciones, fijó el terreno de su rechazo desde un planteamiento político concreto y una interpretación unilateral que le daba siempre el fundamento del anunciado rechazo futuro, fuera cual fuera el futuro contenido del acuerdo de cooperación definitivo:

*“...si se pretende llegar más allá de lo que significa una cooperación bilateral, para dar satisfacción, aunque sea de manera subrepticia y al margen de las previsiones constitucionales, a las pretensiones integracionistas o a las exigencias terroristas, ni UPN ni el Partido Popular prestarán su apoyo a una iniciativa que no figura entre las preocupaciones prioritarias de la mayoría del pueblo navarro”.*

Una vez abierto el debate por el señor AIZPÚN y seguido por el señor DEL BURGO, no podía ser menos el señor SANZ, que había sido el candidato a la Presidencia y al que “se le había arrebatado” el Gobierno por el pacto tripartito, que había colocado en la presidencia al señor OTANO. En unas declaraciones realizadas el 14 de febrero de 1996 calificó la firma del Protocolo de “torpeza política de inevitables consecuencias”, y manifestó su esperanza de “que no se concrete definitivamente”<sup>531</sup>. En su opinión, la creación del órgano de cooperación de carácter permanente iría:

*“en detrimento de otros foros de relación que se pueda tener desde Navarra con comunidades como La Rioja y Aragón, con las que también tenemos intereses comunes y tenemos también intereses, no solamente relacionados con el mundo de las comunicaciones, o con la agricultura, sino también desde el punto de vista educativo, tantos intereses comunes como podamos tener con la Comunidad Autónoma Vasca”.*

Como se puede observar, el señor SANZ participaba de la misma preocupación que había manifestado el señor DEL BURGO, cuando reprochaba al Gobierno tripartito de Navarra que no se había pronunciado “sobre si pretende aplicar una fórmula semejante a las relaciones con La Rioja y con Aragón”. Sin embargo, aquél daba la solución de que “el mismo instrumento que se establezca de colaboración con la Comunidad Autónoma Vasca desde Navarra, se establezca también con La Rioja y con Aragón”.

---

<sup>531</sup> Declaraciones recogidas por TVE-1, Telenavarra, emisión de 14 de febrero de 1996, en *Literal*, 15 de febrero de 1996.

### 2.2.8. Un espacio intermedio que respeta las identidades

El portavoz del Movimiento Pacifista *Elkarri* señor AIERDI publicó el 23 de marzo de 1996 un artículo de valoración del Protocolo<sup>532</sup>. Expuso que, a su juicio, el primer y más urgente interés común de Navarra y la Comunidad Autónoma era el de “la normalización y la pacificación”, que dependía, “entre otras cuestiones, de encontrar una solución de consenso a las relaciones entre ambas comunidades”:

*“Como la solución a las relaciones de Navarra con el resto de Euskal Herria no las va a decidir ETA, sino los ciudadanos y ciudadanas de Navarra y la CAV, estos ciudadanos demandan acuerdos políticos progresivos hacia situaciones de mayor consenso que la actual, a partir del respeto a la diversidad”.*

Hizo una valoración del Protocolo muy diferente de las que había venido manifestando las actitudes extremas del abanico político, sin darle el alcance interesado y parcial propio del partidismo de distinto signo:

*“El Protocolo, la relación de colaboración permanente y el futuro Órgano Permanente de Encuentro no son ni más ni menos de lo que son: acuerdos intermedios. Ni un sucedáneo de la unidad territorial abertzale, ni un truco para burlar a los navarristas. Cada uno va a mantener su identidad individual y colectiva. El reto, en este momento, es construir un proyecto político de futuro consensuado, e ir dando pasos progresivos, evaluando cada uno de ellos, y su posterior desarrollo”.*

### 2.3. Una valoración jurídica sobre el Protocolo

Tras la firma del Protocolo entre los Presidentes de las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra y antes de que se reuniesen las Comisiones que iban a negociar los términos del Acuerdo de Cooperación, el Consejero de Presidencia del Gobierno de Navarra, señor TAJADURA, recabó informe del Servicio de Asesoría Jurídica en relación “con la creación de una Comisión Intergubernamental permanente entre Navarra y el País Vasco, sobre los siguientes apartados: a) Bases jurídicas en las que debe sustentarse. b) Posibles funciones a desarrollar. c) Criterios de su posible composición”.

Los claros términos del informe jurídico establecieron las bases para que la Comisión técnica del Gobierno tuviese una base firme a la hora de negociar los términos del Acuerdo de Cooperación, en el que se configuraba el órgano de encuentro como instrumento para la cooperación. Sirvió, al mismo tiempo, para desautorizar las afirmaciones, jurídicamente infundadas, de quienes pretendían reforzar sus opiniones, puramente políticas y partidistas, con imprecisas referencias legales, pseudoargumentos

<sup>532</sup> *Deia*, 23 de marzo de 1996.

jurídicos y afirmaciones indemostradas, contrarias a la vigencia del principio de cooperación y de sus técnicas. Frente a las meras aseveraciones genéricas, llenas de apriorismo y faltas de argumentación, que hacían principio de la cuestión, los informes que emitió la Asesoría Jurídica demostraron lo infundado de todas ellas.

### 3. LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN

#### 3.1 Creación de una Ponencia Técnica y presentación de propuestas

Una vez firmado el Protocolo, el Gobierno de Navarra en sesión de 30 de octubre de 1995 acordó la creación de una Ponencia Técnica para negociar con los representantes del Gobierno Vasco los términos del Acuerdo de cooperación “como órgano de apoyo de ambos Gobiernos, a la que corresponderá el estudio, asesoramiento y coordinación técnica y administrativa para asegurar la efectividad de la finalidad expresada en el Protocolo suscrito entre el Presidente del Gobierno de Navarra y el Presidente del Gobierno Vasco”.

El Gobierno Vasco designó como sus representantes en la Ponencia Técnica a don Jesús PEÑA MARTÍNEZ, secretario de la Presidencia; don José M<sup>a</sup> MUÑOA GANUZA, comisionado para las Relaciones Externas; y don Javier BALZA AGUILERA<sup>533</sup>, secretario General de Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico. Por parte del Gobierno de Navarra se nombró “en calidad de asesores, como integrantes de dicha ponencia técnica por parte del Gobierno de Navarra, a don Joaquín GORTARI UNANUA, secretario General de Presidencia; a don José María ABAD ALEGRÍA, secretario Técnico de Presidencia; y a don José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA, director del Servicio de Asesoría Jurídica del Gobierno de Navarra. Todo el proceso se llevó a cabo desde el Departamento de Presidencia dirigido por el Consejero señor TAJADURA.

La sesión constitutiva de la Ponencia de trabajo se celebró en el Parador de Argómaniz, Álava, el 12 de enero de 1996; que sirvió para la toma de contactos, el análisis del Protocolo y la definición de las líneas y contenido del texto del Acuerdo.

En la reunión de la Ponencia Técnica celebrada el 24 de enero de 1996, los representantes del Gobierno Vasco presentaron la propuesta de acuerdo, que habían quedado en redactar en la sesión anterior. Tras haber estudiado los textos propuestos, la parte navarra propuso un nuevo texto en el que había introducido modificaciones. La representación del Gobierno Vasco presentó una propuesta de consenso redactada a partir de la formulada por la representación del Gobierno de Navarra en la reunión de 15 de abril, que fue objeto de modificaciones remitidas desde el Gobierno de Nava-

---

<sup>533</sup> J. BALZA AGUILERA, “La cooperación entre las Comunidades Autónoma Vasca y Foral Navarra”, conferencia pronunciada el 25 de noviembre de 1996, *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 11, 1998, pp. 67-76.

rra al día siguiente<sup>534</sup>. El día 25 de abril de 1996 se celebró una nueva reunión de la Ponencia Técnica conjunta en la que se acordó y elevó a sus respectivos Gobiernos el texto definitivo del Acuerdo de Cooperación, como “documento conjunto que establece un marco de colaboración permanente entre ambas Comunidades a través del establecimiento de un Acuerdo de Cooperación”<sup>535</sup>.

Como se ha expuesto, el texto del Acuerdo de Cooperación, que se sometió posteriormente a la aprobación de ambos Gobiernos, fue realizado por la Ponencia Técnica integrada por sus comisionados. Se ha de destacar que aquélla estaba integrada por profesionales del Derecho miembros de los distintos servicios gubernamentales. Se trataba, por tanto, de un documento técnico-jurídico que formalizaba las voluntades manifestadas en el Protocolo de intenciones de 25 de octubre de 1995.

### 3.2. Informes jurídicos sobre el proyecto de Acuerdo de Cooperación

A pesar de que el texto acordado era un documento técnico-jurídico en el que se concretaban los términos recogidos en el Protocolo de intenciones de 25 de octubre de 1995, fue sometido a informe de legalidad de los servicios jurídicos de ambas Comunidades.

En el informe emitido el 6 de mayo de 1996 por la Secretaría General de Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico de la Vicepresidencia del Gobierno Vasco, se entendió que era “correcta la calificación del proyecto que se informa como Acuerdo de Cooperación” y que en su contenido “no es la gestión y prestación de servicios su finalidad, sino el establecimiento de un marco permanente de colaboración entre el País Vasco y Navarra. [...] el proyecto actual tiene una finalidad y objetivos previos y más amplios, en los que radica tanto su indudable trascendencia política, como su carácter único entre los casos de cooperación habidos hasta el momento en el Estado de las Autonomías”.

Según el Servicio de Asesoría Jurídica del Departamento de Presidencia del Gobierno de Navarra en su informe el 13 de mayo de 1996, “el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra es un acuerdo de cooperación, que se ajusta al bloque de constitucionalidad, por no vulnerar los límites establecidos, ya que fija una relación de cooperación permanente

<sup>534</sup> En la prensa diaria de los días 17, 18 y 19 de marzo de 1996 se publicó información sobre el bloqueo de las negociaciones, negado por el Gobierno vasco, porque se “vienen manteniendo una serie de contactos y creo que en un plazo breve de tiempo tendremos noticias de lo que ha dado de sí la labor desarrollada de los representantes de las dos instituciones”, según comunicó la portavoz del Gobierno vasco señora GARMENDIA y se publicó el 20 de marzo. Tras la reunión en Vitoria del Lehendakari y del Presidente de Navarra en 22 de marzo se informó de la marcha de la negociación y del próximo fin de la misma.

<sup>535</sup> El documento de 25 de abril de 1996 fue firmado por los miembros de la ponencia técnica conjunta. Por parte del Gobierno Vasco, los señores Balza Aguilera, Muñoa Ganuza y Peña Martínez. Por el Gobierno de Navarra, señores Gortari Unanua, Razquin Lizarraga y Abad Alegría.

que no comporta cesión de titularidad de competencias ni supraordinación entre ambas Comunidades, ni federación entre Comunidades, ni integración”.

#### **4. APROBACIÓN POR EL GOBIERNO Y AUTORIZACIÓN DEL PARLAMENTO**

##### **4.1. Los acuerdos gubernamentales y las reacciones que provocaron**

El Gobierno de Navarra aprobó en sesión de 13 de mayo de 1996 el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra, que “surtirá efectos en el momento en que el Gobierno de Navarra tenga constancia de que el Gobierno Vasco ha aprobado el Acuerdo de Cooperación con idéntico texto al aquí aprobado”. El Gobierno Vasco lo aprobó en sesión de 14 de mayo.

En sesión de 20 de mayo solicitó del Parlamento de Navarra, conforme al artículo 165 del su Reglamento, la “autorización para la formación, previa autorización del Congreso de los Diputados y del Senado, del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco.

##### **4.1.1. Ni federación ni pérdida de identidad, sino respeto al orden constitucional**

Una vez que el Acuerdo de Cooperación fue aprobado por el Gobierno de Navarra, el Consejero de Presidencia señor TAJADURA expuso su contenido y calificó al órgano de espacio de:

*“encuentro entre dos partes que son iguales, dos gobiernos que siguen manteniendo, una vez constituido ese órgano, las competencias que tenían [...]. No se crea un tercer nivel de Administración interpuesta entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Eso sería plenamente inconstitucional, por lo tanto ese órgano no tiene competencias propias. Ese órgano es un órgano de encuentro de dos gobiernos soberanos en el ámbito de sus competencias que deciden en determinados temas coordinar sus actuaciones o coordinar la prestación de determinados servicios. Ahí se fijará el principio político del acuerdo”<sup>536</sup>.*

El Presidente señor OTANO salió al paso de las críticas que desde la derecha política y mediática se realizaban al proyecto de Acuerdo de Cooperación aprobado por el Gobierno y en trámite en el Parlamento<sup>537</sup>. Contestó a todas las objeciones formuladas sobre la necesidad del Acuerdo, la existencia de un federación inconstitucional, el intento de dificultar las relaciones entre el PP y el PNV, las rela-

<sup>536</sup>. *Literal*, 805, 14 de mayo de 1996. Prensa diaria de 15 de mayo de 1996.

<sup>537</sup>. *El País*, 22 de mayo de 1996.

ciones con otras Comunidades, si era una imposición de los nacionalistas y si se producía la pérdida de la identidad de Navarra.

a) Necesidad del Acuerdo de Cooperación para ordenar mejor las relaciones entre ambas Comunidades:

*“Cada uno va a juzgar no ya desde lo que es, sino desde lo que creen que significa. Hemos establecido de forma ordenada una relación que ya se daba en gran medida de forma desordenada. En infraestructuras como las autovías a San Sebastián o Vitoria; en manifestaciones culturales, [...] Estamos obligados, les guste o no a algunos, a unas relaciones para coordinar estos campos. Está además algo más intangible, pero igualmente importante; la existencia de unas competencias similares, más altas aún las navarras, que nos llevan al convencimiento de la conveniencia de establecer una relación permanente”.*

b) El acuerdo es constitucional porque no encubre una federación, como sostiene la derecha:

*“La búsqueda de cualquier resquicio jurídico para oponerse oculta actitudes personales excesivamente antitolerantes. Desde el punto de vista de la legalidad, estamos tranquilos. De tan ingenuo como es, el texto es totalmente constitucional”.*

c) No se trata de crear dificultades a las relaciones entre el PP y el PNV:

*“...este acuerdo responde al programa del tripartito, firmado en julio de 1995, en el que ya constaba que regularíamos la relación con la Comunidad Vasca. Buscar intenciones ocultas está fuera de tono y me parece estúpido”.*

d) El acuerdo no impide las relaciones con otras Comunidades limítrofes:

*“Invito a quienes tengan dudas especiales a que acudan al Protocolo de Colaboración que se firmó entre el Gobierno navarro de UPN y La Rioja y Aragón el 23 de junio de 1992. Era de similares características al firmado con el País Vasco y decidía establecer relaciones institucionales permanentes, con una comisión de seguimiento”.*

e) El pacto no afecta a las respectivas identidades:

*“La política no se hace sobre juicios de intenciones, sino sobre hechos. El órgano vasco-navarro no quitará un ápice de competencias a nadie ni lesionará la identidad de los firmantes. Es respetuoso con los marcos jurídicos navarro, vasco y constitucional”.*

f) El órgano no es una imposición nacionalista a los socialistas:

*“Los socialistas ya contemplamos en 1991 un marco de relaciones de este tipo en las negociaciones con EA. Hoy, también [...]. En 1987, Jaime Ignacio del Burgo, diputado actual del PP, planteó una moción, aprobada por el Parlamento de Navarra, para que los servicios jurídicos de la Cámara estudiaran alguna fórmula de relación permanente con la comunidad vasca. ¿A qué viene ahora su radical oposición?”.*

g) No está en riesgo la desaparición de Navarra como comunidad diferenciada:

*“...aunque decir que su realidad es intocable sería una barbaridad, ya que, desde el punto de vista de la Constitución, del Amejoramiento del Fuero y del Estatuto de Gernika, subsisten cláusulas que prevén un posible cambio de situación. Lo que sí puedo decir es que los navarros tendrán en su mano siempre el futuro de Navarra y, elección tras elección, más del 80% votan a partidos que defienden la no integración institucional en otra comunidad”.*

h) Sobre la actuación del PP en las Cortes en el trámite de autorización:

*“Si alguien, por interés político, pretende boicotear este camino, y digo alguien que dice representar al Gobierno de España, el problema será suyo, de lo que realmente siente y piensa el PP sobre la nueva España institucional” [...]. Vetarlo arruinaría la credibilidad que intenta ganar hacia una nueva concepción de España”.*

i) Sobre el riesgo de enfrentamiento civil a propósito del acuerdo y del órgano común:

*“Sería un debate artificial. Nacería por intereses de alguien que disfrutaría reverdeciendo situaciones pasadas. Vuelvo a pedir a UPN que coja su Protocolo con La Rioja y Aragón y reflexione. Sería muy peligroso que persistiera en solventar a la población con cuestiones erróneas”.*

Dentro de las opiniones socialistas hay que situar la del catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pública de Navarra, profesor PÉREZ CALVO, quien fue Director General en el Gobierno de Madrid con la presidencia del señor GONZÁLEZ y, posteriormente, miembro destacado de la Gestora del PSN-PSOE tras la crisis derivada de la dimisión del Presidente del Gobierno y Secretario General del partido señor OTANO<sup>538</sup>. Se planteó “algunas dudas sobre su perfecta adecuación al ordenamiento jurídico” en la medida en que en el marco constitucional y estatutario:

*“en ningún caso está previsto explícitamente que pueda firmarse un acuerdo o convenio sin ningún contenido competencial concreto salvo el de servir de foro para establecer políticas comunes como es el caso del que acaba de firmarse. ¿Hasta donde se puede ir más allá de lo previsto explícitamente en la Constitución y en los Estatutos con la posibilidad de alterar los equilibrios territoriales resultantes de la actual configuración del Estado?”.*

En opinión del señor PÉREZ CALVO “más allá de la constitucionalidad del Acuerdo, que es importante, sin duda, el problema central no está ahí, sino que es político”, por el contenido simbólico y porque se apela a la “emocionalidad y al senti-

---

<sup>538</sup>. “A vueltas con el Órgano Permanente de Encuentro”, *Diario de Navarra*, 23 de mayo de 1996.

miento más profundo de muchos ciudadanos de esta comunidad”. Ello da lugar a posturas radicales a favor o en contra, que se potencian por “la marginación de la fuerza política más votada de la Comunidad Foral en este delicado y estructural asunto, equivalente a lo que en otra escala se suele llamar *cuestión de Estado*”. Con la falta de acuerdo con dicho partido “se tira por la borda esa tradición y [...] se adopta una decisión sin tener en cuenta a una gran parte de los ciudadanos de Navarra”. Para el autor, “no es así como se disiparán los recelos tan largamente acumulados en la mente de muchos navarros respecto del nacionalismo vasco por la manera tan torpe como a veces se ha tratado a esta tierra”. Formuló la siguiente conclusión:

*“Sería triste que por crear la vana ilusión de que con meras medidas administrativas se ayuda al digno propósito de acercar las relaciones entre dos comunidades, se hiciera más profunda y radical la hendidura que existe entre los ciudadanos de Navarra en esta cuestión”.*

#### **4.1.2. atentado a la identidad de Navarra y federación encubierta**

Como reacción ante la aprobación por el Gobierno de Navarra, el portavoz de Unión del Pueblo Navarro, señor SANZ, reiteró su rechazo porque “lo que no se puede es jugar con la identidad de Navarra aprobando la creación de un acuerdo que puede tener graves consecuencias. El texto tiene tintes políticos y supone de hecho un federalismo encubierto”. Además anunció que intentaría lograr que el Partido Popular se opusiera a su aprobación por las Cortes Generales como efecto del pacto entre UPN y el PP, amenazando con cuestionarlo en caso contrario:

*“Si ese acuerdo entre las dos Comunidades lo tienen que ratificar finalmente las Cortes, como exige la Constitución, yo soy contrario a que el PP lo apruebe, lucharé contra ello y, si es preciso, presionaré para que no ocurra. Si finalmente se aprueba, será el partido quien tenga que realizar las consideraciones oportunas, aunque yo personalmente pondría en cuestión en el próximo congreso el pacto de colaboración con el Partido Popular”<sup>539</sup>.*

Esta clara posición de UPN daba contestación simultánea y desbarataba la esperanza del señor TAJADURA en el acto de presentación del Acuerdo de Cooperación, demostrando que la decisión sobre la postura estaba tomada antes de conocer el texto de aquél, como ya lo había anunciado el señor DEL BURGO y el propio señor SANZ:

*“Espero de Unión del Pueblo Navarro que de la lectura de un texto concreto, y desaparecidos, por tanto, supuestos fantasmas, vendrá una reflexión más serena por parte de dicho partido político. Me resulta difícil de creer un esce-*

<sup>539</sup> *Diario de Navarra*, 14 de mayo de 1996.

*nario en el que Unión del Pueblo Navarro sea capaz de instar del Partido Popular a que se oponga en las Cortes Generales a cumplir lo que en su caso sería el acuerdo mayoritario de la sociedad navarra, expresada previamente en el Parlamento de Navarra”<sup>540</sup>.*

El señor DEL BURGO reiteró los argumentos que había venido exponiendo desde la firma del Protocolo el 25 de octubre de 1995<sup>541</sup>:

a) Se trata de una federación entre Comunidades, porque el Acuerdo:

*“se parece mucho a aquella dieta confederal que pretendían en su día [...] lo cierto es que lo que indudablemente se esconde debajo del llamado Acuerdo de Cooperación es la creación de una federación de Comunidades Autónomas que no está permitida por la Constitución”<sup>542</sup>.*

b) El Acuerdo persigue la integración de Navarra en Euskadi, porque:

*“ellos lo que pretenden es la integración de Navarra en el País Vasco, la fusión de las dos Comunidades como objetivo político a medio o largo plazo. [...] cuando se habla de que todas las materias que son competencia de Navarra van a ser coordinadas a través de ese órgano con el País Vasco, para establecer unas políticas comunes y se crea un órgano, que es el llamado Consejo, con la finalidad de coordinar en las respectivas administraciones la implantación de esas políticas comunes, etc. Todo eso recuerda mucho al modelo de integración de España en la Unión Europea, donde todavía no existe una federación política, pero es evidentemente la iniciación de un camino hacia ello y eso no está en la Constitución. Por tanto, nos vamos a oponer con todas nuestras fuerzas, desde el punto de vista dialéctico, a que esto pueda ser realidad”<sup>543</sup>.*

c) Se trata de crear un proceso de identificación potenciando las:

*“afinidades que conducen primero a un acuerdo de cooperación y que más adelante ya veremos a ver a qué conducen. Por ejemplo el que va a haber una*

---

<sup>540</sup> *Literal*, 805, 14 de mayo de 1996. Prensa diaria de 15 de mayo de 1996. El diario *Egin* tituló la información: *Encuentro dentro de la Constitución*.

<sup>541</sup> Declaraciones a Radio Nacional el 15 de mayo de 1996, *Literal*, 806.

<sup>542</sup> El argumento era tan falso y constituía un juicio de intenciones utilizado partidistamente, que el propio autor lo reconoció posteriormente, afirmando que el órgano “en este momento sobre el papel no es supra-comunitario, pero que tiene vocación de serlo” (*Diario de Noticias*, 29 de agosto de 1996). En declaración en *Diario de Navarra* de 22 de septiembre de 1996, sostuvo la idea de que la cooperación llevaba a la integración aunque la ejecución de los acuerdos del órgano de encuentro para articular la cooperación fueran objeto de “una doble ejecución por los dos Gobiernos”.

<sup>543</sup> *Diario de Navarra*, 16 de mayo de 1996, “...parece como si se iniciara un nuevo proceso cuyo final es tratar de conseguir la integración de Navarra en Euzkadi. El Órgano Común supone el primer paso para dicha integración”. Estas afirmaciones fueron contradichas posteriormente por UPN, reconociendo lo infundado de su argumentación: “El sentimiento en UPN a lo largo de 1996 no es, evidentemente, que exista un riesgo de anexión, sino la constatación de que los partidos nacionalistas vascos vuelven con bríos renovados a negar la evidencia...” (*UPN, 20 años al servicio de Navarra... del siglo xx al siglo xxi*, Pamplona, 2000, p. 154).

*política común cultural, educativa, económica, de desarrollo industrial, de agricultura, [...] a través de un órgano, que sería el Consejo integrado por los dos lehendakaris y por otros miembros. Además, se habla del Consejo como órgano de representación política del órgano permanente de encuentro, lo cual quiere decir que se le está dando una función claramente de representatividad de las dos comunidades. Todo eso no es respetar yo creo que ni la letra ni el espíritu de la Constitución”<sup>544</sup>.*

d) Se ha creado un clima de crispación porque no se ha contado con UPN, que es la fuerza política mayoritaria, y eso es:

*“una irresponsabilidad política tremenda porque aquí no estamos pensando en una medida de Gobierno que puede ser discutible, aquí estamos dando un paso que puede tener una trascendencia política innegable para el futuro de Navarra y eso en el marco además del desarrollo del Amejoramiento del Fuero [...] requiere [...] un consenso de las fuerzas políticas democráticas y eso no se ha hecho”<sup>545</sup>.*

d) El Acuerdo no será aprobado por las Cortes Generales, “donde nosotros [PP y UPN] vamos a plantear la batalla. Es evidente que no va a recibir el plázet del Senado este acuerdo y es dudoso, por lo menos lo intentaremos, que no lo reciba en el Congreso”:

*“El Partido Popular en este tema va a secundar con toda claridad los planteamientos y criterios de UPN, como no podía ser de otra forma, puesto que eso está en el pacto de colaboración entre UPN y el PP, en el que se dice que en los asuntos que afecten directamente a la Comunidad Foral el criterio de UPN será determinante de la posición del PP en las instituciones en que esté representado. Por tanto, el Partido Popular no puede dar su aprobación y no la va a dar a este órgano común permanente en los términos en que ha sido planteado”<sup>546</sup>.*

A pesar de la contundencia de tal declaración, el diputado señor DEL BURGO no las tenía todas consigo, porque el día siguiente detallaba la tramitación del Acuerdo de Cooperación en el Senado y en el Congreso. Era previsible su rechazo en el primero,

<sup>544</sup> *Diario de Navarra*, 16 de mayo de 1996, “...se crea un órgano propio, el Consejo, que tiene funciones de representación política y de coordinación y eso no está previsto en la Constitución. Se trata de un órgano intermedio entre las dos comunidades y el Estado”.

<sup>545</sup> Declaraciones a Radio Nacional el 15 de mayo de 1996, *Literal*, 806, p. 3.049.

<sup>546</sup> *Literal*, 806, 15 de mayo de 1996, pp. 3.048-3.049. *Diario de Navarra*, 16 de mayo de 1996, recoge una declaración del señor DEL BURGO en la que detalla el procedimiento en las Cortes y el riesgo que puede tener la autorización del Acuerdo por el Congreso, donde no tenía mayoría el PP. Lo confirmó el portavoz del PP en el Congreso señor DE GRANDES y el senador de UPN-PP señor IRIBAS (*Literal*, 807, de 16 de mayo de 1996): “...tenemos un pacto suscrito con el Partido Popular [...] en el que se exige la aceptación de las decisiones de Unión del Pueblo Navarro en los asuntos que conciernan directamente a Navarra. Luego el PP lo único que va a ser, y además gustoso, es la voz de UPN en Madrid”.

donde el PP contaba con mayoría, pero no así en el segundo, en el que él no tenía mayoría absoluta, y la decisión dependía de la actitud de los partidos nacionalistas, entre ellos el PNV<sup>547</sup>. Para tal supuesto, UPN se planteó la posibilidad de interponer un recurso ante el Tribunal Constitucional, para lo cual precisaba que el PP le proporcionara los cincuenta diputados necesarios a tal fin<sup>548</sup>.

La idea de UPN de utilizar al PP para que se opusiera en las Cortes Generales a la aprobación del Acuerdo de Cooperación fue criticada por el Consejero de Presidencia del Gobierno, señor TAJADURA, quien la calificó de *contrafuero*, porque:

*“impedir el ejercicio del autogobierno de Navarra, definido por las instituciones forales en el marco de la Constitución y del Amejoramiento de Navarra es, utilizando un lenguaje foralista muy querido por nuestra derecha, pura y simplemente un contrafuero. Esperemos que en esa tentación no caiga el socio de UPN, el PP, su grupo parlamentario y mucho menos cuente esa posible actuación con el amparo del Gobierno de la Nación”*<sup>549</sup>.

Añadió el Consejero que las Cortes no podían vulnerar las competencias de Navarra, ni utilizar las suyas en un acto de puro interés partidista de oportunidad política:

*“deben justificar en todo caso su oposición en lo único que cabe posicionarse, que es en la desadecuación al principio de constitucionalidad. Si no, no cabe vulnerar la capacidad de autogobierno de dos comunidades de convenir lo que política y jurídicamente pueden convenir. La utilización de las Cortes Generales por un grupo político, por criterios de oportunidad, sería vulnerar en la práctica el ejercicio de autogobierno de dos comunidades”*<sup>550</sup>.

A la argumentación del Consejero de Presidencia, señor TAJADURA, respondió el *Diario de Navarra* por medio de un artículo en el que aseveró que “resultaba risible” afirmar que era antidemocrático oponerse a la voluntad mayoritaria del Parlamento, porque ni aquél ni el Gobierno tripartito “son detentadores de la verdad absoluta” y las decisiones políticas son discutibles. De nuevo se acudirá al maniqueísmo y

---

<sup>547</sup>. *Diario de Navarra*, 16 de mayo de 1996.

<sup>548</sup>. Declaración de J. I. DEL BURGO a Europa Press, *El Mundo del País Vasco*, de 22 de mayo de 1996.

<sup>549</sup>. *Diario de Navarra*, 24 de mayo de 1996. Asimismo presentó los informes de los servicios jurídicos del Gobierno de Navarra favorables a los términos del Acuerdo en cuanto a su constitucionalidad y acomodación al ordenamiento jurídico vigente. Este extremo fue considerado por el señor Sanz de “muy mal gusto, extraño e inusual”, porque “la constitucionalidad no la puede dar ningún informe jurídico concreto sino los Tribunales en el supuesto de que al final haya que recurrir al Tribunal Constitucional la creación de este órgano común permanente” (*Diario de Navarra*, 25 de mayo de 1996).

<sup>550</sup>. “Navarra y Euzkadi”, *El País*, 25 de mayo de 1996: “Si en función de sus pactos, los navarritas obligan al PP a vetar en el Senado el acuerdo, se establecería un inquietante precedente: la Cámara de las autonomías oponiéndose a un acuerdo libremente suscrito entre los gobiernos de dos comunidades”.

a la “patente de navarrismo”, de modo que ser contrarios al Acuerdo de Cooperación y al órgano común es lo políticamente correcto, y no hacerlo es propio de antinavarros y ponerse en manos del nacionalismo vasco:

*“no estar de acuerdo con un instrumento político –que muchas personas consideran una servidumbre– representa una postura legítima, legal y saludable para los navarros que no desean que los teledirijan desde Ajuria Enea o los batzokis vizcaïtarras”<sup>551</sup>.*

La propuesta de UPN al PP de oponerse a la tramitación en el Senado del Acuerdo de Cooperación y la eventual impugnación ante el Tribunal Constitucional, fueron formuladas al Presidente AZNAR en una reunión que se celebró en el Palacio de la Moncloa el 22 de mayo de 1996<sup>552</sup>. UPN salió de ella realizando una oferta de diálogo al Gobierno de Navarra para tratar de conseguir el consenso sobre un nuevo texto, “para que pueda ser modificado un acuerdo que genera en estos momentos suspicacia y tanta preocupación en ciertos sectores de nuestra Comunidad Foral”.

El cambio de actitud de UPN –de la confrontación, al diálogo– fue propuesto por el Presidente del Gobierno, como lo confirmó el Ministro para las Administraciones Públicas, señor RAJOY, cuando afirmó que se había producido:

*“una conversación con UPN, a resultas de la cual este partido decidió hablar con el Gobierno de Navarra sobre el asunto [...]. Vamos a ver cuál es el resultado de esas conversaciones y luego tomaremos decisiones sobre el tema [...] a la vista de esas circunstancias, hay que intentar fomentar el diálogo y que se haga algo razonable y que satisfaga a todo el mundo, que es lo que pretende en este momento el Gobierno”<sup>553</sup>.*

Este resultado de la reunión monclovita fue valorado por el Vicepresidente del Gobierno de coalición, señor ALLI:

*“La delegación de UPN ha entrado al palacio de la Moncloa de rompedores y ha salido pidiendo diálogo como consecuencia, sin duda, del análisis mucho más serio de la realidad que ha hecho el presidente Aznar. Le habían intentado colocar en una situación insostenible”.*

*“El Gobierno de Navarra va a aceptar cualquier diálogo con la oposición. Creo que han variado su postura después de haber pasado por la Moncloa y, desde esa perspectiva, [...] no hay que rechazar esa oferta de diálogo planteada, sin*

<sup>551</sup>. “El Órgano Común Permanente y el contrafuero”, *Diario de Navarra*, 26 de mayo de 1996.

<sup>552</sup> *Diario de Noticias*, 29 de agosto de 1996, la posibilidad del recurso de inconstitucionalidad fue nuevamente formulada por el señor DEL BURGO durante la tramitación en el Senado del Acuerdo de Cooperación, si no se introducían las modificaciones propuestas por UPN-PP.

<sup>553</sup> *Diario de Navarra*, 26 de mayo de 1996.

*duda, para evitarle a Aznar una derrota importante en el Congreso de los Diputados*<sup>554</sup>.

Al día siguiente de la reunión con el Presidente del Gobierno, señor AZNAR, desde UPN se adelantó la propuesta de las condiciones para el diálogo sobre el Acuerdo de Cooperación:

*“Estamos a favor de que se puedan establecer acuerdos de cooperación o convenios de coordinación como bien recogen la Constitución y el Amejoramiento, pero estamos en contra de que éstos se sustenten en la creación de un órgano con carácter permanente que va a contar con competencias administrativas”.*

Un día después, desde UPN se aludió a la sustitución del órgano común permanente por comisiones sectoriales, aun con carácter permanente, como base de diálogo para buscar el consenso con el resto de las fuerzas políticas<sup>555</sup>.

En la entrevista con el Presidente Otano de los representantes de UPN, señores Aizpún, Sanz y Gurrea, celebrada el 29 de mayo, le propusieron sustituir el Órgano Permanente por una “comisión mixta de seguimiento que coordine las materias concretas que puedan ser susceptibles de colaboración, y que, posteriormente, se articule a través de convenios concretos de colaboración. Pero nos hemos opuesto a ese órgano político común que se llamará el día de mañana Consejo Vasco Navarro”<sup>556</sup>.

También UPN se planteó, según expuso el señor SANZ, la posibilidad de promover una movilización social por medio de reuniones “con los entes representativos de la sociedad navarra y ellos serán los que nos marquen las pautas que como partido debemos seguir en el futuro”<sup>557</sup>.

No debe pasar inadvertida la oferta que UPN realizó al Presidente OTANO garantizándole estabilidad con su apoyo si renunciaba al órgano de cooperación: “le hemos comentado que le garantizábamos su estabilidad como presidente. Él no ha contestado”. A los representantes de UPN este silencio del presidente OTANO les decepcionó, como reconoció el señor SANZ<sup>558</sup>:

*“...hemos ofrecido esta mañana al presidente Javier Otano estabilidad en el Gobierno, estabilidad a su presidencia con nuestro apoyo, a cambio de una recon-*

---

<sup>554</sup>. *Diario de Navarra*, 23 de mayo de 1996. *Literal*, 812, de 23 de mayo de 1996, “No sabemos cuál es el alcance del diálogo que pretende la otra parte. Sí que sabemos que se ha producido un cambio sustancial en su postura después de pasar por el Palacio de la Moncloa. Entraron en plan de vacas bravas y, utilizando una metáfora que utilizó el señor Sanz referida a este gobierno, han salido, unos como mansos cárdenos y otros como mansos ensabanaos. En definitiva, han cambiado completamente de actitud. Estoy convencido de que eso es consecuencia de una lectura más reposada, meditada y profunda que les han hecho allá sobre sus actitudes, que no tenían, en un principio, ninguna operatividad, simplemente crear dificultades al señor Aznar ante un debate en el Congreso que iba a producir una gravísima derrota política del gobierno en manos de la oposición y de parte de sus socios”.

<sup>555</sup>. *Diario de Navarra*, 25 de mayo de 1996.

<sup>556</sup>. *Diario de Navarra*, 30 de mayo de 1996.

<sup>557</sup>. *Literal*, 816, de 29 de mayo de 1996.

<sup>558</sup>. *Diario de Navarra*, 30 de mayo de 1996.

*ducción de la situación actual, de un cambio de postura por parte del Partido Socialista en esta materia o por parte de un cambio de postura personal del presidente del Gobierno y por eso he calificado la reunión de decepcionante, porque hay manifestaciones en el sentido de que la postura del señor Otano, lejos de responder a una convicción personal, responde a un interés personal de sustentarse en la presidencia del Gobierno o responde a una cesión de un planteamiento de Eusko Alkartasuna que es el otro socio del Gobierno, o cesión al CDN de Juan Cruz Alli”<sup>559</sup>.*

La oferta de estabilidad al presidente OTANO la recordó el señor SANZ en el debate del Acuerdo de Cooperación en el Parlamento de Navarra: “Le ofrecimos, señor Presidente del Gobierno, estabilidad a cambio de que el Gobierno que usted preside modificase su posición en relación con el órgano común permanente”<sup>560</sup>. A tal oferta se refirió aquél en entrevista publicada el 16 de junio de 1996: “Ahora bien, si le digo que cuando pidió mi dimisión, minuto y medio antes se me había ofrecido estabilidad para continuar de Presidente del Gobierno si me oponía a la aprobación de este órgano permanente de encuentro... La verdad es que no se a qué se debe que me proponga estabilidad y al minuto y medio me pida la dimisión”<sup>561</sup>.

La oferta de estabilidad no podemos considerarla ajena a los sucesos posteriores que dieron lugar a tanta inestabilidad como la que fuera necesaria para provocar la dimisión del Presidente y el fin del Gobierno de coalición. Siempre quedará la duda de si se trataba de una propuesta para constituir un Gobierno de concentración entre el PSOE y UPN o de una amenaza de acontecimientos futuros. Así pareció desprenderse de unas enigmáticas palabras que dirigió en privado al Presidente OTANO uno de los máximos dirigentes de UPN, GURREA, en el sentido de que el acuerdo sobre el órgano y la posibilidad de su aprobación era la gota que había hecho rebasar el vaso de lo que estaban dispuestos a consentir.

Lo cierto es que la oferta de estabilidad se realizó por UPN en conversación de 29 de mayo, que el 12 de junio la juez María Soledad ALEJANDRE, que instruía el sumario del señor ROLDÁN, decretó el secreto del sumario de causa separada sobre la existencia de una cuenta en Suiza de la que eran titulares el señor OTANO y señora, y que el 18 de junio se publicaba información sobre tales hechos y actuaciones judiciales en el *Diario de Navarra*. Respecto a lo cual el señor DEL BURGO afirmó que no le había sorprendido la noticia “porque teníamos algún conocimiento de que se estaba yendo por esa dirección”, añadiendo que era “una filtración que se ha producido del entorno judicial y no teníamos noticia de que esto se hubiera producido”<sup>562</sup>. Más

<sup>559</sup>. *Literal*, 816, de 29 de mayo de 1996.

<sup>560</sup>. *Diario de sesiones*, 17, de 11 de junio de 1996, p. 46.

<sup>561</sup>. *Deia*, 16 de junio de 1996.

<sup>562</sup>. *Literal*, 18 de junio de 1996.

esclarecedoras de la situación fueron las palabras del señor URANGA (*Ollarra*) del día 23 de junio: “La noticia en forma de rumor corría al menos una semana antes por diversos ambientes pamploneses, especialmente en los políticos y oficiosos. ¿Cómo iban a desconocerlo –al menos el rumor– si a los simples ciudadanos algo curiosos nos llegó por conductos distintos? Otra cosa es que no se hiciese público hasta que lo tituló el D(iario) de N(avarra) en primera página”. Si en los mentideros políticos estaba la noticia hacia el día 10 de junio, bien pudo conocerlo alguien con más fluida comunicación con medios judiciales y policiales antes del día 29 de mayo. Así se puede entender la oferta de estabilidad en la presidencia realizada desde UPN al Presidente OTANO.

La monolítica actitud de UPN fue rota por la afirmación del europarlamentario señor POMÉS, en el sentido de que “el órgano Navarra-CAV no puede poner en peligro la identidad de Navarra ni de los Fueros que hemos heredado de nuestros padres y que esperamos legar a nuestros hijos”, porque:

*“soy de los que opinan que la voluntad de los navarros está clarísimamente manifestada en el respeto a nuestra independencia institucional. No hay a estas alturas ni partido político ni líder capaz de ponerlo en duda y este contexto me da la garantía de que ningún partido de los democráticos que se sientan en las instituciones es capaz de violentar la voluntad de los navarros. Creo [que] buscar fórmulas de encuentro con las comunidades limítrofes y no limítrofes pues igual es la forma mejor de solucionar problemas que tengamos”<sup>563</sup>.*

Esta opinión independiente y llena de realismo duró poco tiempo; al día siguiente se publicó una rectificación en la que asumió la ortodoxia partidista y manifestó que estaba contra el Acuerdo y el órgano, desde “mi claro rechazo político a la creación del órgano Común Permanente Navarra-CAV, así como mi respaldo a la posición de mi partido en este respecto”. Añadió que:

*“ese órgano, que en sí mismo no aporta nada a Navarra, no viene sino a reavivar una crispación que nada conviene a nuestra convivencia [...]. Navarra debe mantener las mejores relaciones con todas las comunidades, pero ello es perfectamente realizable a través de los habituales convenios específicos, sin necesidad de crear una infraestructura permanente y general que pueda servir de cauce a objetivos políticos de partidos que no sintonizan con la voluntad mayoritaria de los navarros”<sup>564</sup>.*

<sup>563</sup> *Diario de Navarra*, 18 de mayo de 1996.

<sup>564</sup> *Diario de Navarra, Diario de Noticias*, 19 de mayo de 1996. La rectificación de la incongruencia dejó tranquilo al señor SANZ: “Menos mal que ha habido una rectificación posterior, pero cuando lo leí me quedé extrañadísimo. Conozco suficientemente a Javier POMÉS y creo que no pensaba ni remotamente lo que había dicho y además estoy convencido que lo habían pillado y que no era su pensamiento político, como no era el pensamiento político de UPN. Ha rectificado y más vale una rectificación a tiempo que persistir en el error” (*Literal*, 809, de 20 de mayo de 1996).

También participó en el debate el parlamentario foral de UPN y catedrático de Historia del Derecho, señor SALCEDO IZU, con una opinión mucho más ponderada que las de sus compañeros de filas<sup>565</sup>. Partió de la capacidad de la Comunidad Foral para celebrar acuerdos de cooperación conforme a los artículos 145. 2 CE y 70 del Amejoramiento, pero discutiendo la conveniencia y la legalidad de la creación del órgano común con competencias:

*“...es posible convenir con la CAV pero no es prudente, quizás ni siquiera constitucional, crear un Órgano Común Permanente por varios motivos. Entre otros porque este Órgano o tiene contenido competencial o no lo tiene; en este último sentido sería una indigna caricatura de incierta vigencia institucional; y si se le dota de competencias puede chocar frontalmente con el art. 145.1 de la Constitución, que expresa que en ningún caso se admitirá la federación de comunidades autónomas o algo que sin duda la propiciaría, y con el art. 3.3. del Amejoramiento, que tiene por objeto garantizar todas aquellas facultades y competencias propias del Régimen Foral de Navarra”.*

Para el señor SALCEDO, cuando Navarra conviene con alguien “marca las distancias entre las partes contratantes”, de modo que “convéngase en que dos comisiones, una de la CAV y otra de Navarra, se ocuparán de gestionar o prestar servicios puntuales y eso puede ser conveniente y solidario”. Además, si la CAV celebra convenios *con otro territorio histórico foral*, “debiera ser coherente con el reconocimiento que hace al firmar el convenio o acta de cooperación, pero ¿está dispuesta a retirar, por ejemplo, la simbología anexionista que mantiene oficial y oficiosamente?”.

También tuvo una opinión diferenciada de la oficial del partido Tomás RUBIO VILLANUEVA, afiliado de base, funcionario del Ministerio de Agricultura, que en el nuevo gobierno del Partido Popular fue nombrado Director General del Servicio de Planificación y Desarrollo Rural<sup>566</sup>. Preguntado sobre su postura en relación con el Órgano Común Permanente, afirmó: “Como navarro pienso que no existe riesgo de que Navarra se incorpore a Euzkadi, porque la decisión es de los propios navarros y tendría que haber un referéndum. En cuanto al acuerdo, también debería firmarse con otras comunidades limítrofes”<sup>567</sup>.

<sup>565</sup> “Sobre el Órgano Común Permanente”, *Diario de Navarra*, 23 de mayo de 1996.

<sup>566</sup> *UPN, 20 años...*, cit., p. 159, Tomás Rubio Villanueva formaba parte de un grupo de una corriente interna en UPN conocida como “el grupo del Albret”, al que “al principio se le identificó estrictamente como una corriente de afiliados descontentos con Sanz por no haber sabido emplear una buena estrategia política para alcanzar el gobierno en 1995, durante el (5.º) Congreso (2-3.2.1997) se reveló como una tendencia que pretendía modernizar el partido: limitar el tiempo en los cargos, evitar la profesionalización de los políticos, prohibir la acumulación de cargos... No se les hizo mucho caso, porque nadie quería el regreso a los viejos tiempos de sectores críticos y disidencias internas, pero aportaron ideas para oxigenar el partido”. Aunque no lograron participar en el Comité Ejecutivo.

<sup>567</sup> *Diario de Navarra*, 20 de mayo de 1996.

La actitud de UPN fue descrita y valorada con un lenguaje muy diplomático por el ex ministro de la UCD señor GARCÍA AÑOVEROS. Reprochó las actitudes expansionistas de unos y las medrosas de otros, partiendo del horizonte de colaboración propio del modelo constitucional:

*“Lo que dicen los especialistas, por ejemplo en Derecho Administrativo, es que uno de los horizontes que tiene la organización territorial que los españoles nos hemos dado en la Constitución es el horizonte apenas ensayado de la colaboración entre las comunidades autónomas. Esa colaboración en Alemania existe entre los diferentes länder. La lástima es que eso no se ponga en marcha por los argumentos imperialistas de unos y los temores al expansionismo de otros”<sup>568</sup>.*

La opinión de UPN fue apoyada por la Comunidad Tradicionalista Carlista, que propuso crear una plataforma para suprimir de la Constitución su Disposición Transitoria Cuarta, que supone “nada menos que la amenaza periódica de la anexión y pérdida de la identidad histórica de Navarra”. Consideró un “error histórico para Navarra acudir a Madrid para esperar que el Tribunal Constitucional dictamine sobre la legalidad de un acuerdo por coyunturales valedores que se puedan encontrar; pues podría ser un contrafuero”<sup>569</sup>. La propuesta carlista sobre la Disposición Transitoria Cuarta fue rechazada por el señor SANZ aduciendo que “su posición personal es que no es necesario suprimirla. Quizás hubiese sido necesario no ponerla en su día, pero una vez puesta en la Constitución, y aprobada, no creo que sea necesario en estos momentos modificar la Constitución por esa materia”<sup>570</sup>.

Por su parte, el Partido Carlista manifestó su discrepancia con las actitudes de unos y otros, porque, “por un lado, la euforia nacionalista nos hace sospechar y mirar con lupa el texto del acuerdo; por otra parte, la oposición frontal de los defensores del navarrismo nos produce cuando menos cierta risa y perplejidad”<sup>571</sup>.

La Comisión de Navarros en Madrid calificó el órgano de “innecesario y doblemente sospechoso” y con “competencias casi ilimitadas”, considerando “el alborozo de los nacionalistas, las reconvenciones de ANASAGASTI y las advertencias de ARDANZA lo son todavía más [...]. Si el acuerdo no implica un paso más adelante en la incorporación de Navarra en Euzkadi, que es una pura invención, sería lógico que renunciaran públicamente e irrevocablemente a la Disposición Transitoria 4.<sup>a</sup> de la Constitución”<sup>572</sup>.

---

<sup>568</sup>. *Literat*, 810, 21 de mayo de 1996.

<sup>569</sup>. *Diario de Navarra*, 1 de junio de 1996.

<sup>570</sup>. *Diario de Navarra*, 25 de mayo de 1996.

<sup>571</sup>. *Diario de Navarra*, 26 de mayo de 1996.

<sup>572</sup>. *Diario de Navarra*, 25 de mayo de 1996. Publicado íntegramente en el semanario *Siempre p' delante*, 323, de 2 de junio de 1996.

Antes de que se produjera el debate y la votación en el Pleno del Parlamento de Navarra el 11 de junio de 1996, una vez rechazada su enmienda a la totalidad por la Mesa del Parlamento el 10 de junio, el señor SANZ anunció “una campaña de concienciación social”<sup>573</sup>. Con la firma de su Presidente señor AIZPÚN, UPN buzoneó 175.000 dísticos con el eslogan “El Órgano Común Permanente con la Comunidad Autónoma Vasca no es necesario para el progreso de Navarra y puede hipotecar su identidad”. Apoyó “su rotundo rechazo” en que el órgano “no es necesario”, “hay otros instrumentos”, “no está legalmente autorizado” y tiene “riesgos de futuro” y lo hizo con el propósito de vulgarizar sus fundamentos a través de una exposición llena de inexactitudes, sofismas y demagogia, como vino a reconocer posteriormente:

– Porque es innecesario:

*El Gobierno de Navarra y el Gobierno Vasco, a través de sus Consejeros y de los servicios técnicos de sus Departamentos, tiene cauce y medios para resolver cuantos problemas afecten a los intereses comunes de ambas Comunidades*<sup>574</sup>.

– Porque hay otros instrumentos:

*Hasta ahora, mediante “Convenios de Colaboración” y “Acuerdos de Cooperación”, como está previsto en el artículo 70.3 de la Ley de Amejoramiento del Fuero, pero sin Órgano Común, hemos abordado y seguiremos haciéndolo, la solución a las demandas ciudadanas para los problemas con todas las Comunidades vecinas.*

– Porque no está legalmente autorizado:

*Un “Órgano Común Permanente” entre Comunidades vecinas no está previsto ni autorizado en la Constitución Española, ni en el Amejoramiento del Fuero, ni en ningún Estatuto de Autonomía, siendo ésta la primera vez que se plantea en España esta fórmula de representación política.*

– Porque tienen riesgos a futuro:

*Según afirma el presidente del PNV en Navarra, “la gestación del Órgano Común Permanente Navarra-Euzkadi es un paso más en el caminar hacia la integración de Navarra y la unidad territorial” (en Euskadi)*<sup>575</sup>.

<sup>573</sup>. *Literal*, 824, de 10 de junio de 1996. *Literal*, 822, de 6 de junio de 1996. Según afirmó el señor SANZ “no vamos a cejar en el empeño ni en llevar a cabo un esfuerzo adicional del que normalmente suele ser tradicional en los partidos políticos, abordando una campaña de concienciación social mediante la edición de dísticos, acuerdos en nuestras asambleas locales, anuncios en prensa. No vamos a cejar en el empeño, porque estamos convencidos de que nuestra actitud responde a la voluntad de los 120.000 electores que otorgaron su confianza a nuestra fuerza política”. La realidad de una “fuerte campaña” fue reconocida por el Presidente señor SANZ (*Diario de Noticias*, 3 de mayo de 1997).

<sup>574</sup>. Es evidente que son los Gobiernos quienes, con el apoyo de sus respectivas Administraciones, plantean y realizan la cooperación, que no sería posible sin los unos y las otras.

<sup>575</sup>. El contenido literal de este dístico fue recogido como declaración del señor AIZPÚN en *Diario de Navarra* de 9 de junio de 1996.

Con el mismo eslogan publicó UPN un agradecimiento por “las adhesiones recibidas en relación con nuestra postura ante el órgano común permanente entre Navarra y Euzkadi”, añadiendo que “además, contamos con el respaldo social de más de 120.000 votos”<sup>576</sup>.

#### 4.1.3. Actitudes montaraces y papel del PP en el debate

El portavoz del Partido Nacionalista Vasco, señor EGUIBAR, aclaró que los temores del señor DEL BURGO estaban fundados cuando afirmó que la actitud negativa de los populares en las Cortes “sería muy grave” y colocaría una roca en el pacto de investidura<sup>577</sup>: “Malo sería que el PP entrara en la senda de la confrontación intentando anular estos acuerdos”, por lo que AZNAR “tiene que medir muy bien lo que significa vetar un acuerdo institucional adoptado por dos Gobiernos y refrendado por dos Parlamentos”<sup>578</sup>. Respecto a la actitud de UPN, el *lehendakari* señor ARDANZA esperaba que “ese último reducto que queda en Navarra, en esas actitudes un tanto montaraces por parte de UPN, se vayan superando y se vayan adoptando posturas mucho más civilizadas y mucho más dialogantes. Este tipo de actitudes me hacen recordar las actitudes de otro grupo radical que suele mantener también en nuestro pueblo”<sup>579</sup>. Para el señor ARZALLUZ, el voto negativo del PP en el Congreso “lógicamente no favorecería nada porque si el PP fuera en contra de la voluntad de estos dos Parlamentos, en los trámites parlamentarios en Madrid no sería precisamente una señal de amistad. Se produciría una situación desagradable”<sup>580</sup>, y “se crearía una crisis muy seria en lo que a nosotros respecta”<sup>581</sup>.

Esta situación planteó dudas al Partido Popular de la Comunidad Autónoma Vasca sobre su comportamiento en las votaciones en el Parlamento Vasco, estudiando la posibilidad de una abstención que ni aceptase el Acuerdo propuesto por

---

<sup>576</sup> *Ribera Navarra*, 20 de junio de 1996. En la relación de adhesiones figuraban las siguientes personas: J. L. ABAURREA SÁDABA, Z. ALEJANDRE DE LA PEÑA, M. C. ALONSO BLANCO, J. ARREGUI GIL, J. AZCONA GARNICA, J. M. BAÑALES LEUZ, M. V. CÁMARA EGUINOVA, S. CATALÁN ANDREU, I. DE CHURRUCA Y OJEDA, J. R. DE LA PARRA MARTÍN, F. J. DE LIZARZA ÍNDA, R. DE RAZA AYENSA, J. L. DÍAZ GONZÁLEZ, S. DÍAZ MIQUELEIZ, F. ELIZALDE URMENETA, M. ESCRIBANO LÓPEZ, F. J. ESPARZA RAMÍREZ, A. J. GALDIANO GARCÍA, J. GARCÍA-GRANERO FERNÁNDEZ, M. E. GARDE BERGASA, F. J. GARDE LOREA, P. IBERO MUGUEJA, P. INDURÁIN INDURÁIN, J. IRIBARREN RODRÍGUEZ, I. LANA BEAUMONT, J. I. LINARES MONTILLA, T. MARÍN ORDOQUI, J. MENCOS DOUSSINAGUE, L. MORENO AROCENA, F. MORENO-TORROBA LARREGIA, J. R. MOZOTA ORTÍZ, G. MUNILLA GURPEGUI, M. P. MURO GURPEGUI, M. ORERO MURO, M. C. PURROY TURRILLAS, J. A. RONCAL OSTIZ, M. R. SANZ PARDO, C. SOBRINI MARÍN, M. SUSÍN SARASA, R. VITAL ULZURRUN.

<sup>577</sup> Tras las elecciones generales del 3 de marzo de 1996, el Partido Popular obtuvo 156 escaños y el Partido Socialista 142; el primero quince más que en las elecciones anteriores y dieciocho menos el segundo. Para lograr la investidura, el Partido Popular necesitó los votos de los nacionalistas vascos y catalanes.

<sup>578</sup> *El Mundo*, 17 de mayo de 1996.

<sup>579</sup> *Literal*, 806, 15 de mayo de 1996, p. 3.951.

<sup>580</sup> *Literal*, 811, de 22 de mayo de 1996.

<sup>581</sup> *Diario de Navarra, Diario de Noticias, Deia*, 1 de junio de 1996.

el Gobierno Vasco y el PNV, socio en Madrid desde la investidura del Presidente AZNAR, ni supusiese incumplir el compromiso con UPN como ocurriría si lo votase favorablemente<sup>582</sup>.

#### 4.1.4. Nada aporta a la unidad territorial y es un sucedáneo

En 1975 se creó la *Koordinadora Abertzale Socialista* y en 1980 se estructuró como el bloque dirigente de la revolución vasca, “sin concesiones a actividades fraccionarias ni tendencias en su seno”, con una concepción leninista, es decir, con un colectivo armado (ETA), uno popular (ASK), un partido para “globalizar las actividades de masas e institucionales” (HASI), un sindicato (LAB) y un grupo juvenil (Jarrai)<sup>583</sup>. Su programa ideológico estaba en la denominada “Alternativa KAS”, dentro de la que se demandaba un Estatuto que entrara en vigor simultáneamente en las cuatro regiones históricas de Euskadi Sur, que se reconociera la soberanía nacional de Euzkadi y su derecho de autodeterminación e independencia, así como el reconocimiento de los lazos entre Euskadi Norte (*Iparralde*) y Sur (*Hegoalde*). Este programa fue nuevamente formulado en 1995 en la “Alternativa Democrática” en la que ETA negociaría con el reconocimiento del derecho de autodeterminación y de la unidad territorial, el derecho del pueblo vasco a decidir democráticamente su organización interna y su futuro, la amnistía y la no intervención del Estado español. Estas exigencias supondrían “el completo reconocimiento de Euskal Herria y el levantamiento de fronteras jurídico-políticas que ello supone es lo que hay que hablar y pactar con el Estado español, y nada más”. Además deberá existir un espacio de debate interno entre los ciudadanos vascos “por medio de un proceso democrático sin límites, con la capacidad de elegir entre todas las opciones”, en el que “tendrán que tomar parte sindicatos, organismos, movimientos sociales, fuerzas políticas, todo tipo de instituciones, en definitiva, toda la sociedad, definiendo para ello opciones como debates y marcos de decisión”, sobre las siguientes cuestiones:

*“la ejercitación del derecho de autodeterminación (formulación, metodología, opciones, plazos...); formulación de la unidad territorial y el proceso para su solución; las relaciones entre el conjunto de Euskal Herria; las competencias, sin limitaciones previas, de la nueva organización institucional a pactar; planificación para euskaldunizar Euskal Herria; modelos y planificación socio-económicas; desmilitarización de Euskal Herria (el papel del ejército –incluida su despari-*

<sup>582</sup>. ABC, 1 de junio de 1996.

<sup>583</sup>. I. EGAÑA, *Diccionario histórico-político de Euskal Herria*, Tafalla, 1996, pp. 460-461. En el comunicado de ETA tras el asesinato del jefe de la Brigada Social señor Manzanas el 2 de agosto de 1968, aludió a los cuatro frentes (militar, cultural, económico y político) como medios de la “lucha del Pueblo Trabajador Vasco, [que] ya no puede detenerse hasta que Euskadi sea realmente libre, es decir, hasta que Euskadi sea independiente y socialista”. F. LETAMENDIA BEL ZUNCE, *Redes...*, cit., pp. 32-36.

*ción- carácter y composición de las fuerzas policiales); derechos para la enseñanza, libertades democráticas...*"<sup>584</sup>.

Se apoya en la existencia de un conflicto político provocado por la opresión que sufre el pueblo vasco por los Estados español y francés, que sólo podrá resolverse desde el ejercicio del derecho de autodeterminación y la independencia para construir una Euskadi libre y socialista, como reconoció la dirección de ETA:

*"La lucha armada no es lo que hay que negociar. El conflicto es político y, por tanto, la solución también debe ser necesariamente política, no hay otro camino. Nosotros queremos la independencia, lo proclamamos y tenemos derecho a ello, pero ésa no es la condición puesta por nosotros para que venga la paz. La única condición que hemos puesto es el respeto de los derechos que corresponden a nuestro pueblo [...], que los Estados español y francés respeten esos derechos [...]"*<sup>585</sup>.

La concepción del socialismo que está en tales fundamentos ideológicos, que sería desarrollada por medio de la guerra revolucionaria, fue expuesta por un histórico dirigente, ARGALA, concretándola en los siguientes términos:

*"socializar los medios de producción; que para lograr la solidaridad social es precisa una revolución cultural, y que para ello no basta con la buena voluntad, sino que es precisa una transformación del modo de producción capitalista actualmente dominante por otro socialista; que para ello es preciso que la clase obrera obtenga el poder político; que un aparato de estado no es neutral y que esto obliga a la clase trabajadora a destruir el estado burgués para crear otro propio; que la burguesía recurre a las armas cuando ve en peligro sus privilegios, lo que induce a pensar que si la clase obrera no se plantea el problema en términos semejantes, tendremos ocasión de presenciar muchas matanzas y pocas revoluciones"*<sup>586</sup>.

*Herri Batasuna* fue constituida como coalición electoral en 1978 por varios grupos políticos a partir de la denominada Mesa de Alsasua, como el grupo político del Movimiento de Liberación Nacional Vasco (MLNV), cuyo objetivo es la autodeterminación del pueblo vasco hoy integrado en los Estados español y francés. La

---

<sup>584</sup> *Egin*, 26 de abril de 1995. F. LETAMENDÍA BELZUNCE, *Redes...*, cit., pp. 84-85. E. BARÓN CASTAÑO, "El conglomerado orgánico de ETA", *Actas de las Segundas Jornadas Técnico Policiales (Orden público y terrorismo)*, Pamplona, 1999, pp. 52-53. F. LETAMENDÍA BELZUNCE, *Redes...*, cit., pp. 84-85.

<sup>585</sup> *Egin*, 17 de abril de 1994. Como expuso A. ELORZA, *Guerra en la paz. La lógica de la guerra en el nacionalismo vasco*, "Prólogo" a J. M. GARMENDIA, *Historia de ETA*, San Sebastián, 1996, p. 33, "No hay otro camino para la independencia que la insurrección guerrillera. Pero no hay en esa lucha propuesta nada de heroísmo romántico: la muerte del adversario debe ir acompañada de la ausencia de bajas propias. La única táctica viable es el terrorismo".

<sup>586</sup> J. M. BEÑARÁN ORDEÑANA (ARGALA), "Prólogo" a *Los vascos, de la Nación al Estado*, San Sebastián, 1977. L. NÚÑEZ (coord.), *Euskadi eta Askatasuna. Euskal Herria y la libertad*, 1, Tafalla, 1994, pp. 288-294.

ponencia *Oldartzen* aprobada en abril de 1995 dejó claro que el objetivo es “la creación de un nuevo Estado para una Euskal Herria independiente y socialista” y legitimó la lucha armada y la *kale borroka*:

*“porque mientras los Estados español y francés nieguen la posibilidad de una solución del llamado problema vasco mediante vías democráticas, es legítimo que Euskal Herria utilice, para lograr su soberanía, todas las formas de lucha, tanto la institucional, como la del nivel de calle, como la de carácter político, que desarrollan ETA e Iparretarrak, es decir, la propia lucha armada. [...] la última palabra sobre la lucha armada la tienen las organizaciones que la practican”*<sup>587</sup>.

Tras el encarcelamiento de su Mesa Nacional los primeros días de diciembre de 1997, en 1998 sustituyó su nombre por el de *Euskal Herritarrok*.

A partir de tales premisas ideológicas se comprende el rechazo que desde la filas de *Herri Batasuna* o de *Euskal Herritarrok* se realizó del Protocolo y del posterior Acuerdo de Cooperación en el marco de la Constitución, del Estatuto y del Mejoramiento del Fuero, porque, como expuso su portavoz señor ARÁIZ, no suponía avance para lograr la unidad territorial vasca:

*“Este acuerdo de colaboración no constituye ningún avance sustancial hacia lo que nosotros entendemos debiera de ser la unidad territorial y política a la que aspira el conjunto de ciudadanos de Euskal Herria. Entendemos que se han cuidado muy mucho los redactores de este acuerdo en crear un órgano sin competencia para que no funcione y, además, creemos que este órgano en sí mismo impide cualquier colaboración de contenido político. Por lo tanto, lo podríamos calificar de sucedáneo”*<sup>588</sup>.

*“Son los españoles, en última instancia, los que deciden y dan el visto bueno a algo que sólo debería corresponder a los vascos, lo cual tendría que llevar a rechazar este procedimiento a cualquiera que se considere nacionalista vasco”*<sup>589</sup>.

Para el portavoz señor ARÁIZ no debía descartarse una “abstención del PP en el Congreso para quedar bien con todos, pero al final puede tener problemas con UPN”, aunque vinculaba la actitud de este partido no tanto con el alcance del Acuerdo, sino con su oposición radical al gobierno de coalición de PSN-CDN-EA, que apoyaba IU:

*“Creo que UPN, en el fondo, sabe perfectamente que esto no modifica la situación actual, es más un discurso de oposición radical al cuatripartito en Navarra, que una oposición frontal a un elemento que igual pretende la situación política. Saben que esto no cambia nada”*<sup>590</sup>.

<sup>587</sup> F. LETAMENDÍA BELZUNCE, *Redes...*, cit., pp. 81-83.

<sup>588</sup> *Literal*, 806, 15 de mayo de 1996, p. 3.052.

<sup>589</sup> *Egin*, 16 de mayo de 1996.

<sup>590</sup> *Literal*, 806, 15 de mayo de 1996, p. 3.052.

Un miembro destacado de *Herri Batasuna*, el señor ZABALETA, tras describir el contenido del Acuerdo, destacó que sus contenidos “solamente son de relación, coordinación y buenos propósitos”<sup>591</sup>, totalmente insatisfactorio para un *abertzale*, porque “no avanza nada en términos de territorialidad y porque se va a utilizar como un señuelo para disimular los perfiles de una reivindicación”:

*“Pero lo curioso es que hay un argumento de Sunz y Del Burgo que si se analiza bien es abertzale. Dice que el PP tiene que hacer en este tema lo que decida UPN, porque es una cuestión navarra, luego lo que afecta a las cuatro provincias es una cuestión navarra. ¿Bonito no? También Aizpún, [...] repetía un argumento marxista para defender a la escuela privada. ¿No os acordáis de aquello de que la libertad sin medios no es libertad? Pero tranquilos, Aizpún nunca utilizó ese argumento en otros temas sociales”*<sup>592</sup>.

El mismo señor ZABALETA se refirió al Acuerdo y al órgano común señalando las contradicciones que la actitud de UPN suponía respecto a la del señor AIZPÚN en 1978, la del señor DEL BURGO en su propuesta al Parlamento de 1978 y a su “intención de sacar fuera de Navarra y entregar en manos de Madrid una decisión que, sea positiva o negativa, sea importante o intrascendente, debería atañer sólo a los navarros”<sup>593</sup>. Con ello:

*“está atentando contra su propia esencia. UPN, si traslada a Madrid la decisión sobre el Órgano Navarra-Vascongadas, está conculcando su propia razón de ser. Esta contradicción, si se produce, conllevará que nunca más podrá proclamar UPN que el futuro de Navarra lo deciden los navarros”*.

En cualquier caso, el acuerdo le pareció “intrascendente y, por lo tanto, insuficiente, porque lo que se pretende crear es un órgano de encuentro y sin competencia ni capacidad decisoria: “Se trata de una operación de cosmética que ni siquiera a los que ahora son sus ardientes promotores como Alli o Garaikoetxea pareció adecuado en 1987”.

En esta misma línea argumental se expresó el colectivo J. IRATZAR, que situó el contenido del Acuerdo y las posturas del navarrismo dentro de las coordenadas

---

<sup>591</sup>. Esta valoración coincidió con la que en *Diario de Noticias* de 2 de octubre de 1996 realizó el abogado tudelano señor RODRÍGUEZ MATEO, quien, tras exponer el contenido del Acuerdo de Cooperación, concluyó: “Si bien se mira, el Órgano Común Permanente tiene más de simbolismo y de gesto político que de otra cosa. Pues las posibles propuestas de acuerdos que en su seno surgieran, si no son aceptadas por la representación Navarra en el órgano, de nada sirven; y si aceptadas por todas las representaciones que lo integran (no tiene carácter vinculante) no obtiene la aprobación del Parlamento de Navarra (y del de la CAV, de consuno), tampoco. En definitiva, el Órgano Común Permanente viene a ser (sin intención peyorativa alguna) como la recreación de la taberna: choco al que acuden vecinos y amigos –y entre vino y vino, chiquito y chiquito– a veces, hasta se medio hilvanan tratos o no (convenios), pero que es siempre lugar propicio a la relajación y al estrechamiento de sus relaciones”.

<sup>592</sup>. “Órgano permanente”, *Egin*, 17 de mayo de 1996.

<sup>593</sup>. “UPN y el órgano común”, *Diario de Navarra*, 23 de mayo de 1996.

de una democracia “protegida” por el poder militar<sup>594</sup>. La demanda de UPN al PP demuestra que “Nafarroa y Vascongadas carecen de capacidad para decidir siquiera sobre los elementos más superficiales”, porque cualquier decisión pasa “por el visto bueno —o el ordeno y mando— de Madrid”. El Acuerdo de Cooperación se produce “En la estela de los generales. Españoles, por supuesto, y con su Constitución en la mano”:

*“Por eso lo de UPN no pasa de ser una fanfarronada. Hasta el propio Javier Otano, desconcertado por la airada oposición, ha tenido que insistir en que el Órgano Común no es para tanto y no va más allá del testimonialismo, pese a que PNV y EA vean en él un logro político, un primer paso. No. Realmente es un instrumento sin capacidad precisamente para que no funcione, y para que todo siga igual, sin alterar el orden que divide en dos el sur de Euskal Herria”.*

La víspera del debate en el Pleno del Parlamento, el coportavoz de la Mesa Nacional de HERRI BATASUNA, señor AOIZ, afirmó que con el Acuerdo de Cooperación se pretendía “debilitar el movimiento popular y las tendencias sociales favorables a la unidad territorial”, que “no va a aportar ninguna solución, ni va a contribuir ni a eliminar tensiones ni a buscar soluciones, sino que pretende desfigurar el problema político de fondo, que más tarde o más temprano tendrán que reconocer”. Constituye “una maniobra propagandística que tiene el objetivo de engañar a la sociedad creando falsas expectativas, intentando crear la imagen de que esto es algo nuevo”. Exigió al PNV y a EA que “expliquen qué hay detrás de esta maniobra, cómo se trata de un planteamiento propagandístico y cómo la propia decisión de creación de este órgano se va a tomar en Madrid”<sup>595</sup>.

#### 4.1.5. La visceralidad de UPN y la torpeza política del PP

Desde *Eusko Alkartasuna* el señor GARAIKOETXEA negó que el Acuerdo y el órgano común encubrieran una federación de Comunidades, porque “es absolutamente falso y una falacia decir que el Órgano Común Permanente entre Navarra y la CAV encubre una federación y quien afirma esto sólo lo puede hacer desde la ignorancia o la mala fe”. Calificó de “enorme torpeza política” la actitud del PP, y de irresponsable el comportamiento de UPN, “puesto que hace una política a base de apelar a la visceralidad y de tratar de soliviantar los ánimos de las gentes bien intencionadas. No es más que engañar a la sociedad y hacer una forma irresponsable de política”<sup>596</sup>.

<sup>594</sup> J. IRATZAR, “La estela de los generales”, *Egin*, 27 de mayo de 1996. El colectivo que actuaba bajo el seudónimo J. IRATZAR publicaba habitualmente artículos de contenido doctrinario en la más pura ortodoxia del Movimiento de Liberación Nacional Vasco.

<sup>595</sup> *Egin*, 11 de junio de 1996.

<sup>596</sup> *Diario de Navarra, Diario de Noticias, Deia*, de 18 de mayo de 1996.

La posibilidad de que el Partido Popular pudiera tener una actuación contraria a la pretensión de UPN radicaba en su pacto de investidura con el Partido Nacionalista Vasco, que había hecho posible la toma de posesión del señor AZNAR como Presidente del Gobierno y, porque, en palabras –que resultaron poco proféticas– del portavoz de Convergencia de Demócratas de Navarra, señor ALLI:

*“...el PP nunca puede hacer caso ni a una petición ni a una amenaza en ese sentido por parte de UPN, porque eso supondría tanto como que el partido nacional carece de visión de Estado, no respeta la Constitución, no respeta el Estatuto Vasco ni el Amejoramiento del Fuero y no respeta la decisión mayoritaria de quienes tienen derecho a establecer este marco, que son las dos Comunidades Autónomas”<sup>597</sup>.*

La parlamentaria de EA, señora ERRAZTI, analizó la crispación social, que no existía, provocada por UPN para llamar la atención ciudadana por su fracaso para configurar un gobierno tras las elecciones y haber sido superado por el de coalición<sup>598</sup>. Su recurso a la decisión que el PP había adoptado en las Cortes le colocaba en una difícil situación tras sus acuerdos de investidura con CIU y PNV y el compromiso de desarrollo autonómico: “si sigue los criterios de UPN su recién ganado activo autonomista, si no va a colocar al partido regionalista en una complicada situación”. De modo que “va a ser interesante comprobar cómo un grupo que se define a sí mismo como regionalista y foralista explica a sus militantes que tiene que recurrir a Madrid para que no se apruebe un proyecto legítimo del Parlamento de Navarra”.

#### 4.1.6. Aportación al diálogo y la paz

El movimiento social *Elkarri* realizó una valoración del Acuerdo en relación con su aportación al diálogo y la paz. Valoró once aspectos positivos por tratarse de una aportación de talante constructivo, de espíritu conciliador, innovadora, que conecta con el sentir social mayoritario, de carácter progresivo, sin condiciones, útil para la paz, además de un imperativo democrático, que desmitifica un tema tabú, y que es democrática:

*“En definitiva, es un primer paso interesante en una buena dirección, que merece ser desarrollado y concretado. Del mismo modo que este movimiento social en ocasiones ha criticado el inmovilismo que domina en el trabajo político por la paz, en esta ocasión quiere reconocer y felicitar lo que de avance hay en este acuerdo.*

---

<sup>597</sup>. *Líteral*, 805, 14 de mayo de 1996. Así lo reiteró el señor SANZ: “He consultado con el ministro de Administraciones Públicas y la postura del Partido Popular va a ser completamente contraria, entienden que aquí no se puede quebrar esa senda de consenso que supuso la promulgación de la LORAFNA y entienden también que el carácter de permanente puede tener visos de inconstitucionalidad”.

<sup>598</sup>. “La crispación”, *Egin*, de 27 de mayo de 1996; *Diario de Noticias*, 27 de mayo de 1996.

*Así mismo, anima a desarrollar este acuerdo y llenarlo de contenidos, sin otro límite que la voluntad popular expresamente manifestada por los ciudadanos, que son los que tienen la última palabra en esta cuestión”<sup>599</sup>.*

El Secretario General del sindicato Comisiones Obreras defendió en su sexto congreso la firma del Acuerdo de Cooperación y la creación de un espacio de encuentro por lo que representaba de apertura, diálogo e intercambio y criticó duramente las “reacciones viscerales de algunos dirigentes de UPN”, así como su “irresponsabilidad” por crear “alarma entre los colectivos nada o poco informados”. A su juicio, si UPN y el PP impedían en el Congreso la autorización de aquél cometerían “un ataque frontal contra la autonomía y soberanía de Navarra por parte de quienes se autocalifican como sus principales defensores”<sup>600</sup>.

#### 4.1.7. La cruzada mediática y el canto del gallo

El *Diario de Navarra* expuso su opinión en el debate por medio de un artículo firmado con el seudónimo *Dulanz*<sup>601</sup>. Partió de reconocer la capacidad constitucional de Navarra para establecer convenios con otras Comunidades, pero discrepando de la necesidad del órgano común, que “provoca temores, dudas y crispaciones” por “el apresuramiento por crear un órgano no necesario, el alborozo y advertencias nacionalistas, la crispación a que está dando lugar y la escasa sensibilidad democrática del Gobierno tripartito al no contar en esta cuestión con la fuerza más votada en Navarra”. Los concreta en los siguientes puntos:

a) Al órgano común se le atribuye “competencia casi ilimitada. Si se compara este acuerdo con el Protocolo suscrito hace tres años con las Comunidades del valle del Ebro, Aragón y La Rioja, se palpa la distinta trascendencia política comprometida”<sup>602</sup>.

b) La falta de “consenso entre las fuerzas políticas navarras. Dejar de lado al partido más votado puede significar malicia o incapacidad para resolver los problemas generales del viejo reyno”.

<sup>599</sup> Elkarrri, rueda de prensa de valoración del convenio Navarra-CAV, 17 de mayo de 1996. Realizó las siguientes aportaciones al convenio: contemplar el recurso a la consulta popular, dar información suficiente, respetar el marco de decisión de Navarra y la CAV, hacer un proceso participativo, dar celeridad en un ritmo natural y lógico, mantener el objetivo prioritario de ampliar el consenso, desarrollarlo sin otro límite que la voluntad popular expresamente manifestada.

<sup>600</sup> *Diario de Noticias*, 8 de junio de 1996.

<sup>601</sup> “Órgano Común Permanente y Navarra”, *Diario de Navarra*, de 18 de mayo de 1996. Es opinión común que el seudónimo *Dulanz* corresponde a la firma de su director, don Julio Martínez Torres.

<sup>602</sup> El ámbito competencial no alcanzaba ni siquiera al ejercicio, sino al encuentro, debate y propuesta, lo que dejaba a salvo la titularidad y el ejercicio de las competencias por los Gobiernos. Como no podía ser de otro modo, no es lo mismo un Protocolo como mera declaración de intenciones y un Acuerdo, que implica una mayor precisión de contenidos, organización y compromisos. Sin embargo el esquema estructural era el mismo, porque también se contemplaba una Secretaría permanente, siguiendo el modelo de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, que fue utilizado, también, en el Acuerdo de Cooperación.

c) “Basta con contemplar el alborozo nacionalista y las reconveniones de ANA-SAGASTI al PP para que dé luz verde, en las Cortes, a ese órgano que exige el pase por la Cámara según manda la Constitución. Hasta el *Lehendakari* ARDANZA ha entrado en escena para advertir a AZNAR que rechazar el Órgano Común no sería coherente con el Pacto PP-PNV”.

El artículo no aportó nada que no hubiese sido dicho antes por los señores DEL BURGO, SANZ y URANGA (*Ollarra*) –cada uno con su estilo y rol en la política y en la sociedad– salvo una exposición más periodística y menos fundada de sus argumentos.

El señor URANGA sentó la doctrina propia de su condición en uno de sus habituales artículos dominicales, en el que se pronunció sobre el Acuerdo aprobado por el Gobierno en la sesión de 13 de mayo<sup>603</sup>. Reiteró los puntos fundamentales de lo dicho en su artículo sobre el Protocolo, que habían sido mejorados por las aportaciones de los señores DEL BURGO y SANZ. Ninguno de ellos había tenido necesidad de conocer el Acuerdo para oponerse radicalmente al mismo y a cuanto contuviera, como había ocurrido antes de que se firmara el Protocolo. Todos ellos fijaron de antemano la ortodoxia navarrista y el pensamiento único sobre la materia. Desde su actitud de historicista esencialista centró su crítica en los siguientes aspectos:

a) Es un órgano innecesario e instrumento para la integración:

*“Aprovechando el momento de las necesarias buenas relaciones entre el PP y el PNV, con el PSOE nacional en la oposición y su rumbo en Navarra bastante perdido, el gobierno de Otano [...] quiere sacar adelante un organismo que no hace ninguna falta, [...] que no puede tener otro objetivo que una concienzuda mentalización para llevarnos a Euzkadi. Así de claro. Es de notar que, al mismo tiempo, se potencian otros foros de encuentro atlantistas y, desde el gobierno, se promociona el batúa, no precisamente como medio de comunicación sino con otros fines, muy bien determinados en el libro Vasconia (Buenos Aires, 1962), cuyo autor, académico de Euskaltzaindia, se oculta bajo el seudónimo de F. Sarrailh de Ihar-tza; obra que deberían leer nuestros ingenuos políticos”<sup>604</sup>.*

b) Se le atribuyen unas funciones que justifiquen su existencia:

*“Inventarse un órgano que desarrolle competencias económicas, tributarias y administrativas e incluso de acción exterior, es crear unas funciones que no pueden*

<sup>603</sup>. “Órgano Común Permanente”, *Diario de Navarra*, 19 de mayo de 1996.

<sup>604</sup>. La Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia, en nota de 28 de julio de 1996, salió al paso de los ataques del señor URANGA a la lengua vasca y el proceso de normalización en la que, entre otros aspectos se concluyó que “los escritos como los de José Javier Uranga no sólo revelan una ignorancia supina, sino también una abierta hostilidad ante el proceso de dignificación del euskera en Navarra. Hay que repetir que no es posible la justicia sin un tratamiento equitativo de las dos lenguas de esta comunidad. Oponerse, como lo hace Uranga, incluso a los carteles Aeropuerto/Aireportua, y llamar a éstos *signo de subnormalidad* (!), es un gravísimo insulto a la sensibilidad de todos los navarros, sean vascófonos o no, y es también un claro ataque a la dignidad del euskera, y a lo dispuesto por los textos legales acerca del respeto debido a las lenguas”.

*ser otras que aunar distintas competencias, forzando si es preciso la realidad para poder justificar su existencia”.*

c) Este órgano debía crearse para las relaciones con otras comunidades:

*“Estaría bien crear un órgano permanente, pero no sólo para las relaciones con Euzkadi, sino también con las otras dos comunidades vecinas y con la Navarra francesa. El más lego de los futurólogos en economía sabe que el mayor porvenir de España está en el eje del Ebro, y el del continente en una línea que sube de Cataluña a Centroeuropa”.*

El periodista puso el remate de sus reflexiones en la réplica a las palabras del Consejero de Presidencia, señor TAJADURA, en su presentación del Acuerdo de Cooperación cuando aludió a su deseo de que desaparecieran los “fantasmas del pasado”, en que se inspiraban las actitudes de UPN. Se debió considerar aludido y, con su habitual gracejo y fina ironía, arremetió en tono desabrido:

*“Tajadura ha dicho que los fantasmas no deben circular por el jardín. Yo creo que los fantasmas existen y circulan. Uno de ellos es él mismo, decidido partidario –no sé que haya cambiado– de la anexión de Navarra a Euzkadi, desde los años en que militaban en el carlismo autogestionario hasta sus enfrentamientos con Urralburu por este tema preciso<sup>605</sup>. Y fantasma es Alli, cambiante y mudable, porque nada de esto se hubiera planteado si su partido madre llega a designarlo candidato al Gobierno. Su brújula política y versátil ha traído a Navarra enfrentamientos que no existían antes del invento del tripartito. Y un tercer fantasma puede ser el presidente, fiel seguidor y amigo de Urralburu hasta que se ha visto, inesperadamente, a la intemperie del poder sin saber bien de dónde le da el aire porque sopla de muchas direcciones. Y no fantasmas, sino auténticos aparecidos, convidados de piedra, son los premiados euscoelcartasunos. La decisión del Gobierno, gratuita y caprichosa, va a crear una confrontación innecesaria. Y es que el personalismo y la revancha están pesando en algunos políticos más que la responsabilidad y el sentido común”.*

Es sabido que cuando el maestro da el tono el coro canta, como ocurrió con el artículo de opinión que, firmado por *Espectador* (Consejo de Redacción), se publicó el mismo día. Se reiteraron los argumentos de *Ollarra* y de UPN sobre lo innecesario del órgano, del entreguismo a la Comunidad Autónoma Vasca y de la pérdida de independencia y singularidad de Navarra. Asumió el riesgo de que “probablemente saldrá adelante; pero lo que ha conseguido el acuerdo, de momento, es sembrar incertidumbres, temores y confrontación política en la sociedad Navarra”<sup>606</sup>.

<sup>605</sup>. Argumento inexacto por cuanto en un artículo publicado precisamente en *Diario de Navarra*, titulado “Navarra: mitos y racionalidad”, de 26 de junio de 1980, el atacado señor TAJADURA había manifestado su rechazo a la entrada de Navarra en la autonomía vasca.

<sup>606</sup>. “La incógnita del Órgano Común Permanente”, *Diario de Navarra*, 19 de mayo de 1996.

El gallo y cruzado de la nueva causa no perdía ocasión de reverdecer sus laureles y de demostrar su inquina antinacionalista y su condición de gran inquisidor del navarrismo militante<sup>607</sup>. Con su habitual donosura y buen tono afirmó que “algunos paisanos nuestros apuntados en partidos nacionalistas acostumbran a dar, por su propio saber y entender, patentes de vasquismo y etiquetas de antivasquismo”. Ni más ni menos que lo que él venía protagonizando en este y otros debates respecto a quiénes son o no buenos y malos navarros, según profesen o no sus dogmas navarristas y su esencialismo, que no es otra cosa que un nacionalismo de signo distinto. Reprochó a los correligionarios de URRALBURU y ARAGÓN su falta de intuición por no haber descubierto a quienes se llevaban “el dinero público a casa”. Intuición que tampoco tuvo él, que tantas y tan cordiales relaciones y conversaciones mantuvo con el primero y a quien tanto apoyó en su carrera política. Aprovechó, como siempre que encontró ocasión, para arremeter contra uno de sus fantasmas particulares, quizá porque nunca pasó por su “confesionario”:

*“Los partidos nacionalistas vascos tienen en Navarra, sin comerlo ni beberlo, su momento de gloria. No han necesitado de votos aunque sin duda los acrecentarán en el futuro porque en adelante podrán sumar los de Alli. Y me explico: si Alli hace el juego a la política socialista, es más rápido y lógico que sus partidarios voten directamente al PSOE. Y si se va con los abertzales, ahí está Garaikoetxea necesitado de sufragios. Lo malo es que los simpatizantes del CDN nunca podrán saber dónde aterrizará su jefe”.*

La grandeza de la causa emprendida contra el Gobierno tripartito exigía un esfuerzo permanente, al que *Ollarra* no estaba dispuesto a renunciar. Así lo demostró en un nuevo artículo dominical, donde sostuvo que “no parece normalmente razonable que el cuatripartito se empecine en sacar adelante un órgano permanente con Euzkadi, no siendo necesario ni oportuno, aunque sumamente útil para los que desean nuestra incorporación y sabiendo que divide a los navarros en dos bandos”. Repique-teó sus habituales ataques a los partidos integrantes del Gobierno:

*“Después del relativo descalabro electoral y de la pérdida, no solamente de votos, sino de, ahora se dice imagen y antes de honra, parece como si el PSN fuese un poco a la deriva, buscando nueva identidad, rectificando precisamente en lo que acertaron, limitándose en algunos aspectos a chupar la rueda de Alli, que los ha llevado a una presidencia que nunca sospecharon. Y el CDN no es de derechas ni de izquierdas, sino políticamente manflorita y traga todo, hasta los planes de enseñanza de Burillo, que esos sí son socialistas y atentan contra la enseñanza privada”<sup>608</sup>.*

<sup>607</sup> J.J. URANGA (OLLARRA), “Patentes de vasquismo”, *Diario de Navarra*, 26 de mayo de 1996.

<sup>608</sup> “El órgano permanente y los partidos políticos”, *Diario de Navarra*, 9 de junio de 1996.

Ante la situación en que la mayoría parlamentaria que configuró el Gobierno había colocado a UPN, “que no se come una rosca oficial en Navarra, siendo el partido más votado”, le sugirió las líneas de su comportamiento futuro:

*“UPN tiene en estos momentos una tarea y una responsabilidad que no creo que pasa por ir a La Moncloa a pedir ayuda a Aznar, porque bastantes lidias sostiene para echarle otro toro sin embolar. Por encima de contemplar legalidades, aunque ejerciéndolas si conviene, sería bueno que los regionalistas se abriesen al país, renovasen y rejuveneciesen los mandos y estructuras para adquirir mayor credibilidad e influencia en la sociedad. Su deber sería enseñar a los navarros cómo ha sido nuestro pasado, cuál es ahora nuestra personalidad y qué podemos esperar del futuro. En suma, ilusionar a la gente, dar ideales y esperanza [...]. Es verdad que vivimos en un clima social que pasa de casi todo y resulta utópico pensar en una gamazada –tampoco hay motivo– y es difícil movilizar a una opinión pública que ha perdido hábitos y creencias. Pero debe intentarse y otros lo hacen. Los partidos están también para eso, no sólo para confeccionar listas electorales”.*

Dicho y hecho. Recibida la instrucción dominical, el aparato de UPN puso en marcha durante el mismo mes de junio su campaña de movilización con la publicación de un díptico, anuncios en los medios de comunicación, adhesiones, etc., que han sido ya expuestos.

Por Decreto Foral 217/2002, de 21 de octubre, el Gobierno de Navarra dispuso la concesión de la Medalla de Oro de Navarra al *Diario de Navarra*. Este honor se “otorga a quienes contribuyen de forma decisiva al progreso y al bienestar de Navarra”. El Gobierno de Navarra justificó la decisión, entre otros extremos, por:

*“haber servido a la opinión pública como vehículo de información y de opinión, ha contribuido notablemente a fomentar el interés de los ciudadanos por los acontecimientos de Navarra, de España, de Europa y del mundo, y, en consecuencia, ha ayudado decisivamente a forjar en cada uno de ellos una conciencia social y un criterio profesional propio, necesario para la adopción de decisiones libres, tanto en el plano individual como en el colectivo”. [...] “ha fomentado singularmente los valores propios de Navarra. Ha cooperado firmemente en el conocimiento generalizado y en la divulgación de su historia, de su régimen foral, de su patrimonio artístico, de su riqueza naturalística y de su cultura, y ha estado permanentemente al servicio de la opinión pública en los planteamientos de los principales debates sociales registrados a lo largo del tiempo, defendiendo siempre, a pesar de distintas amenazas y agresiones terroristas, la identidad de Navarra y su progreso como comunidad libre en el marco democrático y social de España y de Europa, criterio que no es otro que el mantenido sólida y democráticamente por la inmensa mayoría de los ciudadanos de Navarra”<sup>609</sup>.*

<sup>609</sup> Fue entregada el 1 de diciembre de 2002 dentro de los actos de celebración del día de Navarra.

#### 4.1.8. La información frente a su utilización partidista

Contrapunto de la actitud del *Diario de Navarra* fue la del *Diario de Noticias*, que, además, dio en todo momento una mayor y más plural información que aquél. En un artículo de su director señor BEAR se valoró la situación y el Acuerdo de Cooperación con una perspectiva muy distinta y al margen de cualquier cruzada de esencialismo antivasco<sup>610</sup>:

a) Se trata de un espacio de encuentro para futuros acuerdos:

*“El llamado órgano permanente de encuentro del País Vasco y Navarra no es propiamente un órgano sino un hipotético marco donde eventualmente podrían cocerse convenios de cooperación entre las dos comunidades. No contiene ningún compromiso ni ninguna hipoteca y más bien se limita a reconocer [...] dos aspectos obvios que comparten los socios del acuerdo: un ámbito cultural y lingüístico común y un régimen histórico, que llamamos foral, análogo en los cuatro territorios históricos [...]. La sustanciación en convenios concretos [...] va a dictarla la necesidad, en su caso, y la voluntad política de satisfacerla por esta vía”.*

b) El acuerdo no altera las competencias y reconoce la realidad institucional y política:

*“El acuerdo en sí mismo no altera ni una coma de los estatutos constitucionales de las dos comunidades ni toca un pelo de la voluntad de sus ciudadanos, que la manifiestan libremente cada vez en las urnas; con un sentido inequívoco. [...] el paso dado por el tripartito al firmar este acuerdo significa una seguridad absoluta en la institucionalización de Navarra y en su capacidad para mirar de frente ciertas realidades, sin temor a que por eso repiquen las campanas y se desvanezcan las esencias”.*

c) La oposición de UPN se produce cuando su socio el PP tiene un pacto con los nacionalistas periféricos:

*“...era de prever que el dichoso órgano iba a despertar la oposición de UPN y a darle ocasión de batir las emociones de una parte de su electorado [...]. La novedad reside en que la oposición de UPN tiene lugar en un momento en que el PP, el partido al que está coaligado y que gobierna el Estado, mantiene un pacto con los nacionalismos periféricos sin precedentes en la historia [...]. En este concierto, ¿qué disonancias puede introducir el afinado órgano Vasco-Navarro?”.*

En otro artículo del mismo director señor BEAR aludió a que el Acuerdo se había convertido en una “logomaquia entre el Gobierno y la oposición en la que no se

---

<sup>610</sup>. “Los acordes del órgano”, *Diario de Noticias*, 19 de mayo de 1996.

habla de nada operativo”, porque todo él está lleno de actitudes emocionales, esto es, irracionales, de modo que:

*“no es improbable, sin embargo, que, una vez aprobado, el acuerdo duerma el sueño de los justos en algún cajón hasta nueva orden, porque nadie encuentre la oportunidad de darle alguna aplicación práctica. La perversidad de este acuerdo no radica en su impecable estructura jurídica ni en que sea ningún paso político hacia otro estadio de las relaciones con el País Vasco, sino en la energía emocional que es capaz de despertar sin ofrecer nada perceptible a cambio”<sup>611</sup>.*

El filósofo Fernando SAVATER publicó en el mismo *Diario de Noticias* un artículo en el que criticó el comportamiento de los nacionalistas vascos respecto a Navarra, reprochándoles ser los causantes de las actitudes contrarias a algo tan “perfectamente razonable” como la existencia de un órgano de cooperación estable entre ambas Comunidades:

*“Los lazos culturales, históricos, geográficos, económicos y afectivos que tiene Navarra con la comunidad vasca son absolutamente indudables, lo mismo que son indudables, también, los que le unen a comunidades como La Rioja o Aragón. Nada tiene, pues, de raro que se intente formalizar institucionalmente algunos aspectos prácticos de esta hermandad simbólica de modo más estable y activo que hasta la fecha. El problema es que el nacionalismo sostiene que los lazos culturales deben convertirse (aunque sea a largo plazo) en fundamento de una nueva ordenación política; aún más, que la verdad de tales vinculaciones sólo saldrá a la luz cuando los unos se identifiquen con los otros en un solo proyecto político”<sup>612</sup>.*

Entendió SAVATER la actitud contraria del nacionalismo navarro que había suscitado el comportamiento de aquéllos, como una consecuencia directa del comportamiento excluyente del nacionalismo vasco, a pesar de tratarse de un proyecto razonable:

*“Lo que resulta menos comprensible es que algunos nacionalistas vascos se escandalicen y se sientan ofendidos ante los brotes de nacionalismo navarro que un proyecto razonable como el órgano de cooperación parece haber despertado. A mí me parece que precisamente ellos deberían entenderlos mejor que nadie. Si para algunos ser vasco es ante todo negarse a ser españoles, ¿por qué para otros ser navarro no va a resumirse en ser vascos? ¿Acaso no nos enseñó Garaikoetxea [...] que no se puede ser dos cosas a la vez, como vasco y español o vasco y francés? Pues ahora resulta que sus discípulos no quieren ser juntamente vascos y navarros. Si sólo se puede ser políticamente una cosa, prefieren ser navarros puros, nada más. Es lo malo de crear escuela: que a veces le repiten a uno la lección a destiempo”.*

<sup>611</sup>. “Cuestiones intrascendentes”, *Diario de Noticias*, 26 de mayo de 1996.

<sup>612</sup>. “La pulga navarra”, *Diario de Noticias*, 9 de junio de 1996.

#### 4.1.9. ¿Normalizará el órgano de cooperación las relaciones entre Euskadi y Navarra?

A esa pregunta que formuló *El Correo Español del Pueblo Vasco* contestaron políticos e intelectuales navarros desde sus distintas posiciones y valoraciones<sup>613</sup>. Es interesante mantenerlas en la misma configuración en que se publicaron, porque reflejan claramente las diversas actitudes y apreciaciones que se dieron en la sociedad en aquellos momentos.

– José Antonio URBIOLA, Presidente del *Napar Buru Batzar* del PNV:

*“Es incuestionable que la crispación que se vive en determinadas zonas de Navarra encuentra parte de su justificación en la tozuda voluntad de algunos de obligar a vivir de espaldas a dos comunidades que tienen sobrados motivos para ir de la mano. El órgano no pretende más que hacer coincidir la realidad política con la social y eso es normalizar. Estoy seguro de que así será aunque algunos se empeñen en lo contrario”.*

– Gregorio MONREAL, Catedrático de Historia del Derecho de la Universidad Pública de Navarra:

*“No sé qué es normalizar. Sí que la supervivencia de ETA hace olvidar que desde hace ciento cincuenta años hay en Navarra una corriente de pensamiento –donde hay también no nacionalistas– que cree conveniente la solidaridad de las cuatro provincias. Esta iniciativa es un mínimo de mínimos, que canoniza el actual statu quo, pero molesta a los que desde la guerra civil niegan el pan y la sal a una porción de la sociedad Navarra”.*

– Miguel SANZ, Vicepresidente de UPN:

*“Creo que no. Es más, pienso que va a servir para crispar las relaciones entre los ciudadanos, que han comenzado a preocuparse. Entiendo que las relaciones entre ambas comunidades están normalizadas. Ejemplos de esa normalización son los acuerdos alcanzados por los dos gobiernos a la hora de negociar la fusión de las centrales lecheras y a la hora de formalizar convenios sobre materias de interés común”.*

– José María ROMERA, escritor:

*“Todo lo que sea sumar y no restar es positivo. Como todos los acuerdos de carácter administrativo, dependerá de los contenidos que las partes quieran darle. Me preocupa que a raíz del acuerdo se haya percibido una contraofensiva navarrrista que me parece infundada. Creo que hay un cierto interés por acentuar negativamente aspectos que no están ni en la letra ni en la idea del órgano de colaboración”.*

---

<sup>613</sup> *El Correo Español del Pueblo Vasco*, 27 de mayo de 1996.

– Adolfo ARÁIZ, Portavoz de HB en el Parlamento de Navarra:

*“La normalización de relaciones no pasa por instrumentos jurídicos. Las relaciones entre dos territorios que siempre han estado en contacto están normalizadas, y el convenio no cambia la situación. Precisamente, se ha creado un órgano permanente sin operatividad ni ejecutividad para que no funcione. No hay, pues, pasos reales hacia la idea de articulación de los territorios vascos que nosotros defendemos”.*

– Aurelio ARTETA, Catedrático de Ética y Filosofía Política de la Universidad del País Vasco:

*“¿Qué significa normalizar? Los nacionalistas vascos lo entienden como un convertir en ordinario lo que en Navarra es extraordinario. Pero normalizar significa reconocer en derecho lo que existe de hecho. Por otro lado, habría que conocer la voluntad real que puede encubrir tal órgano. Puede ser el peaje impuesto por EA (el partido con menor peso parlamentario) para entrar en el Gobierno tripartito de Navarra”.*

La cuestión pudo plantearse de un modo no muy correcto porque, como se desprende de las contestaciones, no está claro cuál es el significado del término *normalizar*. Parece que, por el contexto, se refiere al segundo significado que le atribuye el Diccionario académico: “Hacer que algo se establezca en la normalidad”, en la “cualidad o condición de normal”, bien porque una cosa “se halla en su estado natural” o porque “sirve de norma o regla”<sup>614</sup>. En tal caso, la normalización significaría que el Acuerdo de Cooperación y sus instrumentos servirían de norma o regla para establecer y desarrollar las relaciones institucionales entre ambas Comunidades en desarrollo del marco constitucional y estatutario. El principio de cooperación y los instrumentos previstos por los artículos 145. 2 CE, 22 EAPV y 70 LORAFNA son, en sí mismos, medios para normalizar la cooperación horizontal y el espacio de una relación institucional normal y, por tanto, normalizada. En este sentido son correctas las afirmaciones del profesor MONREAL de que “esta iniciativa [...] canoniza el actual *statu quo*”, y la del portavoz de HB señor ARÁIZ, de que “no hay pasos reales hacia la idea de articulación de los territorios vascos que nosotros defendemos”, que, como es conocido, se mueve en un espacio radicalmente contrario al constitucional.

#### 4.2. Debate y acuerdo del Parlamento Vasco

Una vez remitido por el Gobierno Vasco el Acuerdo de Cooperación al Parlamento Vasco, su Presidente dictó el 28 de mayo de 1996 una resolución sobre su tra-

<sup>614</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 22.ª ed., Madrid, 2001.

mitación<sup>615</sup>. El debate sobre el Acuerdo de Cooperación se celebró en sesión de 14 de junio de 1996<sup>616</sup>, en la que fue ratificado<sup>617</sup>.

El *Lehendakari* del Gobierno Vasco, señor ARDANZA, presentó a la Cámara el Acuerdo de Cooperación, expuso el acuerdo programático de 1987 y el objetivo de los partidos firmantes de “propiciar una política de entendimiento y estrechamiento de lazos y vínculos con Navarra, mediante los cauces de celebración de convenios y acuerdos de cooperación en las diversas materias de interés común”, para lo cual, se previó establecer un órgano común permanente. También el Acuerdo para la Normalización y Pacificación de Euskadi de 19 de enero de 1988 recogió en su apartado 2.d) la voluntad de los partidos firmantes de intensificar las relaciones entre ambas Comunidades, desde el respeto a la voluntad democrática de los ciudadanos. Aludió a la superación de una “época de recelos nacidos de un momento histórico de transición en el que ciertos posicionamientos se exacerbaban en demasía”, para llegar a “una nueva etapa en la que parecen primar, por fin, conceptos como el acuerdo, la comunicación y, por supuesto, el respeto mutuo”<sup>618</sup>. Ésta era la voluntad del Gobierno Vasco de coalición entre el Partido Nacionalista Vasco, el Partido Socialista y *Eusko Alkartasuna*: “Sólo posturas extremas, ancladas en el pasado, en pronunciamientos excesivamente partidistas o en la sinrazón del todo o nada, pueden autoexcluirse de este sentir generalizado”. Aludió a quienes se han opuesto desde una

*“instrumentalización partidista de este acuerdo. Téngase en cuenta que esta oposición a la creación de un órgano permanente de encuentro, teñida de descalificaciones jurídicas nunca fundamentadas, la realizan, paradójicamente, los mismos que en 1987 promovieron ya en el Parlamento navarro el estudio precisamente de un órgano permanente de encuentro”.*

Para el *Lehendakari* el acuerdo “respetaba escrupulosamente el marco actual jurídico” en un “marco permanente de cooperación”, y con la creación del órgano permanente de encuentro institucionalizaba “la existencia de un foro estable de relación desde el que se favorezca el impulso y la coordinación del desarrollo de materias de interés común”<sup>619</sup>.

En la toma de posición de los grupos parlamentarios de la Cámara Vasca se manifestaron a favor el Nacionalista Vasco y el Socialista, *Eusko Alkartasuna* e Izquierda Unida-Los Verdes/*Ezker Batua-Berdeak Taldea*, con un total de cuarenta de los cincuenta y dos votos emitidos; en contra, los once votos del Grupo Popular; no participaron en la votación *Herri Batasuna* y Foralista Alavés.

---

<sup>615</sup> *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, 71, de 31 de mayo de 1996, publicó la resolución del Presidente y el texto del Acuerdo de Cooperación.

<sup>616</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, 41, de 14 de junio de 1996, pp. 28-71.

<sup>617</sup> *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, 71, de 31 de mayo de 1996, p. 3.998.

<sup>618</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, 41, de 14 de junio de 1996, p. 29.

<sup>619</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, 41, de 14 de junio de 1996, p. 31.

#### 4.2.1. Izquierda Unida-Los Verdes/Ezker Batua-Berdeak Taldea (IU-EB-BT)

De los Grupos que se posicionaron en sentido favorable al Acuerdo de Cooperación entre las Comunidades Vasca y Foral de Navarra, el primero en manifestar su apoyo fue el de Izquierda Unida/*Ezker Batua-Berdeak Taldea* por medio de su portavoz, señor MADRAZO. Consideró el acuerdo como “un hito clave [...] que pone fin a una etapa de incomunicación inadmisibles entre dos pueblos hermanos que comparten infinidad de elementos comunes”. Este partido recogió en su programa electoral “la conveniencia de crear y desarrollar instancias comunes de carácter intercomunitario entre las dos Comunidades”, en congruencia con su concepto federalista, que no nacionalista, del Estado y de Europa. Lamentó la utilización del Acuerdo como “arma arrojadiza y moneda de cambio [...] llegando incluso al extremo de considerar la posibilidad de vetar en el Congreso de los Diputados el acuerdo alcanzado entre los Gobiernos vasco y navarro”. Recordó también cómo en el artículo 2.c del Pacto de *Ajuria Enea* de 1988 se previó la creación de un marco de relación: “de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico propiciaremos, de acuerdo con las instituciones navarras, la intensificación de esa relación y la creación de instrumentos que respondan a nuestras afinidades e intereses comunes”<sup>620</sup>.

Para el señor MADRAZO, el “futuro de las relaciones entre el País Vasco y Navarra está en manos de los habitantes de los dos pueblos, que son, en última instancia, los últimos legitimados para poder decidir libremente al respecto”. Terminó instando a los Gobiernos de ambas Comunidades a que “asuman sus compromisos y hagan cumplir sin demora las potestades y posibilidades que se derivan de este órgano común”<sup>621</sup>.

#### 4.2.2. Eusko Alkartasuna (EA)

El portavoz de *Eusko Alkartasuna*, señor GARAIKOETXEA, lo calificó de “acuerdo de gran alcance” entre dos Comunidades con afinidades históricas, culturales y sociales, de modo que “actuar de espaldas a esa realidad no puede indicar más que dos cosas: ceguera o irracionalidad”:

*“...el significado político de este acuerdo radica sobre todo en su sentido democrático. Los que más se oponen al mismo, especialmente en Navarra, argumentan que la intencionalidad política de nosotros los nacionalistas es otra, nuestro fin último es lograr la unificación política de toda Euskal Herria. Por supuesto, es un fin absolutamente legítimo al que nunca renunciaremos”*<sup>622</sup>.

<sup>620</sup>. Sobre el Pacto de *Ajuria Enea*: F. LETAMENDÍA BELZUNCE, *Redes...*, cit., pp. 21-27.

<sup>621</sup>. *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, 41, de 14 de junio de 1996, p. 38.

<sup>622</sup>. *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, 41, de 14 de junio de 1996, p. 39.

Precisamente el ejercicio democrático es “reconocer que otros tienen objetivos diferentes [...], aceptar que otros tengan opiniones divergentes sobre las convicciones políticas existentes en la sociedad y ser capaces de buscar, o de esforzarse en buscar al menos, la síntesis de diferentes puntos de vista”. Ponderó el esfuerzo de EA para llegar en Navarra al acuerdo “con gentes como las de CDN o las de PSOE, que evidentemente no coinciden con nuestros objetivos políticos”. Aludió a las afinidades y problemas comunes a ambas Comunidades, aunque “la evidencia de esas afinidades especiales y de esos intereses claros está sólo cuestionada por prejuicios de naturaleza política”<sup>623</sup>, de quienes “todo su acervo ideológico lo centran en la fobia antinacionalista, aunque sea disfrazada de foralismo”:

*“Foralismo que, en una coyuntura como la actual [...] no impide que esos abandonados tradicionales del foralismo anuncien que irán a Madrid a sabotear los acuerdos de este Parlamento o del Parlamento de Navarra, con la ayuda de una mayoría lograda en Madrid. Fíjense ustedes, ¡qué ejemplo de consecuencia en la profesión de ese foralismo que [...] tantas veces se esgrime como exclusivo antídoto de cualquier idea solidaria nacional vasca!”<sup>624</sup>.*

Quienes combaten el Acuerdo de Cooperación lo hacen “aludiendo a *arrièrepensées*, a intenciones ocultas o a designios que, en el fondo, tenemos los nacionalistas, que queremos ir más allá”. Pero siendo su objetivo la unidad nacional vasca, “la virtud de este acuerdo radica en que somos capaces de aceptar el pluralismo político ideológico de sentimientos de nuestro pueblo”:

*“Por eso consideramos que damos un paso de esa síntesis democrática de formas diferentes de pensar en nuestra sociedad. Y ésta es la gran virtud de este acuerdo, la de que, lejos de sectarismos, de visiones dogmáticas de la vida y de la política, en virtud de las cuales uno cree que sólo su verdad es la única y la que debe prevalecer, somos capaces de salir al encuentro gentes tan diferentes como los de Eusko Alkartasuna, los de Izquierda Unida, los del CDN, los del PNV, los del PSOE, y hacer esa síntesis democrática de voluntades que hoy por hoy refleja el pluralismo político en nuestro pueblo”<sup>625</sup>.*

#### 4.2.3. Partido Socialista de Euzkadi (PSE)

También votó favorablemente el Acuerdo de Cooperación el Grupo Socialistas Vascos que, como expuso su portavoz señor BUESA, lo hacía “por coherencia con las posiciones que los socialistas hemos mantenido en relación con esta cuestión desde

---

<sup>623</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, 41, de 14 de junio de 1996, p. 40.

<sup>624</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, 41, de 14 de junio de 1996, p. 41.

<sup>625</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, 41, de 14 de junio de 1996, p. 42.

hace tiempo” y porque es “respetuoso con la realidad institucional y política que se deriva de la Constitución, del Estatuto de Autonomía del País Vasco y de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”<sup>626</sup>;

*“...el contenido del acuerdo no ofrece duda alguna para nosotros sobre su adecuación al ordenamiento jurídico constitucional y estatutario. El marco de referencia de este acuerdo –expresamente se manifiesta así– es la Constitución Española de 1978, el Estatuto de Autonomía vasco y el Amejoramiento del Fuero navarro, y, lógicamente, los mecanismos de encuentro y cooperación que entre ellos están previstos. Deriva de este marco de referencia la declaración, que no por ser obligada tiene menor valor político, de reconocimiento mutuo de las estructuras político-administrativas vigentes y de respeto total a la voluntad de los ciudadanos de cada Comunidad que las han refrendado”.*

Los mecanismos de cooperación, coordinación y colaboración por medio de los que se articula el Acuerdo, el foro estable de relación y el órgano permanente de encuentro “son absolutamente respetuosos con la configuración institucional de ambas Comunidades, pues ni sustituyen ni solapan ni suplen la capacidad de decisión de cada Gobierno ni su responsabilidad política ante los Parlamentos respectivos”<sup>627</sup>. El marco permanente es un medio eficaz y una “adecuada respuesta a lo que principalmente importa en materia de cooperación”, que es dar la mejor respuesta a los problemas y demandas de los ciudadanos.

Sobre el aspecto más político de la cuestión y su carácter simbólico, diferencié en el seno del nacionalismo vasco dos posturas reflejadas en el debate. La del nacionalismo democrático (PNV y EA), que buscaba la normalización de las relaciones desde un denominador común y una síntesis democrática plasmada en el acuerdo; y la de quienes, como *Herri Batasuna*, “pasan de la expresión democrática de esa voluntad y reivindican la reintegración de Navarra en Euskadi como una de las condiciones asociadas, a eso que ustedes llaman el *contencioso político vasco*, tras el cual justifican también que exista el terrorismo de ETA”<sup>628</sup>. Para el señor BUESA, una vez más, este tipo de acuerdos integradores de opciones políticas distintas:

*“solamente son cuestionados, al final, desde los extremos. Desde los extremos que usted representa, señor Landa, por una parte, y de la derecha navarra, por la otra. De esa derecha que también, parece ser que por cuestiones de principio, por consideraciones ideológicas, naturalmente no sólo niega que haya una asimilación nacional entre vascos y navarros, sino que niega también cualquier posibilidad, no ya de integración, sino de relación y cooperación, como aquí está ocurriendo”*<sup>629</sup>.

<sup>626</sup>. *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, 41, de 14 de junio de 1996, p. 48.

<sup>627</sup>. *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, 41, de 14 de junio de 1996, p. 49.

<sup>628</sup>. *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, 41, de 14 de junio de 1996, p. 50.

<sup>629</sup>. *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, 41, de 14 de junio de 1996, p. 51.

Para los socialistas vascos su apoyo al Acuerdo se fundamentaba, además de su adecuación al marco de la legalidad constitucional y estatutaria, en que:

*“lo que el acuerdo significa políticamente es que, sin que nadie ponga en cuestión la estructura política de cada Comunidad, pueden y deben normalizarse las relaciones entre los pueblos con muchos intereses comunes. Que se abra paso la cooperación como expresión razonable, normal y sensata de esas relaciones es lo que corresponde hacer desde un ejercicio responsable del poder político. Es lo que ha hecho el Gobierno y es lo que nosotros respaldamos desde los grupos que apoyamos al Gobierno”*<sup>630</sup>.

Reprochó al portavoz popular señor BARREDA que no hubiera expuesto la posición del Partido Popular Vasco, sino que adujera como argumentos que el Acuerdo no tenía el apoyo de UPN ni un clima adecuado en Navarra y de que pudiera afectar al ordenamiento competencial interno de la Comunidad Autónoma, porque se trataba de un “pobre argumento, construido probablemente porque usted tenía la obligación de venir aquí a defender esa posición”.

#### 4.2.4. Grupo Nacionalista Vasco (PNV)

Por parte del Grupo Nacionalista Vasco (PNV) intervino el señor RUBALCABA para expresar el voto favorable al Acuerdo, porque “jurídicamente este acuerdo no tiene ningún problema”. Proclamó su concepción nacionalista y su idea de que “hay una nación vasca en la cual hay seis territorios, y algún día yo espero que esa nación que existe tenga la formulación política unida de todas ellas”, pero la legalidad actual es distinta a ese proyecto político. Invocó la Disposición Transitoria cuarta de la Constitución y el artículo 2 del Estatuto como normas que regulan la eventual incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca, con un significado distinto al de la cooperación entre ambas Comunidades prevista por el Acuerdo de *Ajuria Enea* y los artículos 145 LORAFNA, 22 EAPA y 70 LORAFNA<sup>631</sup>.

Respecto a la postura negativa del Grupo Popular afirmó que a las razones aducidas por el señor BARRERA había que añadir la auténticamente verdadera:

*“el pacto que ustedes tienen con UPN. Esa es la razón que a ustedes les ha faltado decir aquí. [...] han antepuesto un pacto partidista a los pactos o a los intereses del pueblo vasco. [...] si llegara a darse el caso de que por ese pacto ustedes consiguieran que este acuerdo no saliera en el Senado y que no saliera en el Congreso en Madrid, desde luego, habrían dado un paso peligrosísimo en cuanto a las relaciones institucionales de todas las Comunidades Autónomas. Habrían usado*

<sup>630</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, 41, de 14 de junio de 1996, p. 52.

<sup>631</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, 41, de 14 de junio de 1996, pp. 52-55.

*ustedes sus votos a nivel de Estado para conculcar la voluntad mayoritaria de la Comunidad Autónoma Vasca y de la Comunidad Foral de Navarra*"<sup>632</sup>.

#### 4.2.5. Grupo Popular Vasco

El Grupo Popular Vasco, el único que votó en contra, justificó su posición desde los problemas que el Acuerdo había suscitado en Navarra, en un claro intento de salir de la difícil situación en que le colocaba su compromiso con UPN, que le obligaba a votar negativamente cuando el conflicto no se planteaba en la Comunidad Autónoma Vasca, sino en Navarra, no al Partido Popular Vasco, sino a la Unión del Pueblo Navarro. Porque "donde verdaderamente levanta pasiones y enfrentamientos no es en la Comunidad Autónoma Vasca, sino en Navarra". Repitió los argumentos que habían dado en Navarra sus correligionarios, aunque con importantes matizaciones respecto a la valoración de los populares vascos.

Así quedó claro en relación con el "marco de colaboración permanente, creando mecanismos de encuentro y cooperación que se pretenden de carácter general y no sectorial [...]. Por nuestra parte, nada que objetar a tales objetivos"<sup>633</sup>. Lamentó que ese marco permanente y estable no tuviera el máximo consenso y se estableciera al margen de "la que es la primera fuerza política de la oposición y primera fuerza política de Navarra" y "con una frágil mayoría en el Parlamento navarro, que es probablemente menor a esta hora en el conjunto de la sociedad Navarra". Se inclinó por los "convenios específicos o sectoriales de muy diverso alcance [...] y la mejora de las relaciones entre ambos Ejecutivos, pudiera verse truncado por la tensión política que este acuerdo genera sin el menor lugar a discusión en Navarra":

*"En estas condiciones [...] afrontar la solución de problemas comunes o prestar servicio a los ciudadanos puede resultar más complejo de la mano del órgano permanente de encuentro que por los cauces hoy existentes. [...] a la vista de la polémica actual y a la vista de la trayectoria más reciente en las relaciones entre ambas Comunidades, no cabe duda de que el órgano permanente de encuentro (no digo ya el acuerdo de cooperación, digo el órgano permanente de encuentro) es un paso atrás"*<sup>634</sup>.

Para profundizar en la solución de los problemas no hay que generar desconfianza ni con declaraciones como las del líder nacionalista vasco en Navarra, señor

<sup>632</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, 41, de 14 de junio de 1996, p. 56.

<sup>633</sup> Esta opinión era coincidente con la de J. BALZA AGUILERA, "La cooperación...", *cit.*, p. 71: "una idea básica sobre la que se articula y construye. [...] que las relaciones entre estas Comunidades, tanto desde el punto de vista político, económico como social, deben superar el estadio de las relaciones de colaboración puntual, esporádico y sectorial, para desarrollarse en un marco estable que promueva y facilite una relación general y permanente".

<sup>634</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, 41, de 14 de junio de 1996, p. 44.

URBIOLA ni con “los contenidos de campañas publicitarias en prensa para explicarnos este retorno de los brujos, de los viejos demonios, que hacen inviable la normalidad entre nuestras dos Comunidades Autónomas”<sup>635</sup>. El Acuerdo “genera división y no cohesión en la sociedad navarra [...], aleja a Navarra del País Vasco [...], dificulta la solución de problemas comunes [...], no sirve para los fines que se propone, sino para todo lo contrario: crispa [...]”, por lo que:

*“los populares vascos no somos partidarios de ratificar un acuerdo con quien no tiene claro que quiera mantener en el tiempo o capacidad para la eficaz administración de su ejecución y desarrollo. Queremos acuerdos [...] para sumar, no para crispar, no para dividir o ralentizar, al fin y al cabo, la solución de problemas concretos”*<sup>636</sup>.

Contra las afirmaciones de sus compañeros navarros, el portavoz popular vasco señor BARREDA dejó claro que “no cuestionamos la constitucionalidad del acuerdo. Sí cuestionamos su respeto a la distribución competencial interna de la Comunidad Autónoma Vasca”, por afectar a cuestiones propias de la competencia de los territorios históricos y las Diputaciones forales, con el riesgo de que “de su desarrollo se deriven controversias competenciales, otro viejo dinosaurio de nuestra política doméstica en el seno de la Comunidad Autónoma Vasca”. Resumió su posición y el fundamento de su voto contrario:

*“...éstas son las dos razones por las que el Grupo Popular va a votar en contra del acuerdo que se nos somete: su carácter controvertido, su déficit de consenso por parte de uno de los firmantes, su previsible ineficacia como instrumento para lograr los fines que pretende, por un lado, y la alteración que supone, de imprevisibles consecuencias, en la distribución interna de competencias en nuestra Comunidad, en particular en lo referente a materia tan sensible como la materia tributaria”*<sup>637</sup>.

#### 4.2.6. Grupo Foralista Alavés

Desde una posición contraria al Acuerdo, pero sin participar en la votación, se manifestaron los Grupos Foralista Alavés de Unidad Alavesa y *Ezker Abertzalea (Herri Batasuna)*.

El portavoz del Grupo Foralista Alavés de Unidad Alavesa señor REYERO, en una confusa intervención en que anunció su no-participación en la votación, se refirió a la

---

<sup>635</sup> La alusión a la campaña de publicidad en prensa se refiere a la que impulsó y financió UPN con anuncios remitidos y con buzoneo de los dísticos.

<sup>636</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, 41, de 14 de junio de 1996, p. 45.

<sup>637</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, 41, de 14 de junio de 1996, p. 46.

alarma social y a las suspicacias que el Acuerdo había suscitado en Navarra, a la afectación a las competencias de los territorios históricos, con una propuesta final de que “se retire la aprobación de este convenio hoy y esperar a que efectivamente el pueblo decida este tipo de acuerdo. Ése es el fundamento que creemos que permitiría asegurar y eliminar esas discrepancias. Si así sucede, mi grupo no tendría ningún problema en votar que sí”. Anunció una “vigilancia absoluta y permanente en este convenio, por si se vulneran las competencias de los territorios históricos...” y pidió, finalmente, que “si funciona bien este convenio, la propuesta de los alaveses será que exista un convenio idéntico entre los territorios históricos y la Comunidad Foral de Navarra”<sup>638</sup>.

#### 4.2.7. Ezker Abertzalea (Herri Batasuna)

El Grupo Parlamentario *Ezker Abertzalea (Herri Batasuna)*, por medio de su portavoz, señor LANDA, calificó al Acuerdo de “maniobra política” impuesta para secuestrarla voluntad de los ciudadanos vascos. Su contenido de cooperación y colaboración están referidos a dos Comunidades, pero “¿con qué derecho, en nombre de quien distinguen esas dos partes en *Hego Euskal Herria*? En nombre de los vascos no, desde luego. [...] ¿cómo es la cooperación permanente que ustedes proponen? Técnica, carente de cualquier contenido político, aunque aquí se dediquen a decir otras cosas”. No hay contenido político en el acuerdo: “En consecuencia, lo que ustedes están proponiendo es división, no unidad”:

*“...se dice lo siguiente en su acuerdo: En el marco de la Constitución Española de 1978. Pues no, no y no. Ni en el marco de la Constitución Española ni en el marco de la OTAN, [...] todos ustedes juntos no tienen legitimidad alguna [...] para imponer a este pueblo dichos marcos. Al contrario, tenemos que liberar a Euskal Herria, no someterla a más ataduras. Y su proceder lo único que hace es someterla a más ataduras, limitarla aún más”*<sup>639</sup>.

Reprochó a los partidos nacionalistas vascos su actitud, porque “usurpan al pueblo las decisiones y lo someten al dictado de las autoridades. Este es el *quid* de la cuestión [...] no sé a qué tienen ustedes más miedo: al Estado español o a la democracia vasca”. Rechazó una democracia que no permite modificar el contenido del acuerdo en los Parlamentos de Vitoria y Pamplona y, sin embargo, se puede hacer en el de Madrid. Pidió se diese la palabra al pueblo vasco sin imponerle “constituciones (la española y la francesa), acuerdos y divisiones amistosas similares”, sino también “la opción de una Euskal Herria unida, libre e independiente. Y entonces sí, entonces que decida el pueblo”<sup>640</sup>.

<sup>638</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, 41, de 14 de junio de 1996, pp. 34-35.

<sup>639</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, 41, de 14 de junio de 1996, p. 47.

<sup>640</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, 41, de 14 de junio de 1996, p. 48.

### 4.3. Debate y acuerdo del Parlamento de Navarra

Recibido en el Parlamento el texto del Acuerdo de Cooperación remitido por el Gobierno para que le otorgara la Cámara la pertinente autorización en la fase de control interno, recibió la tramitación reglamentaria<sup>641</sup>. En la sesión de la Junta de Portavoces de 27 de mayo el portavoz de UPN expresó, frente al criterio del Letrado Mayor de que se sometiese directamente al Pleno, que el Reglamento del Parlamento permitiría que el Acuerdo de Cooperación se tramitara en Comisión, con apertura de plazo de enmiendas. La Mesa de la Cámara, en sesión de 27 de mayo, dispuso su publicación y debate en el Pleno con los votos en contra de los representantes de UPN.

Para avalar su postura el Grupo Parlamentario de UPN presentó en el Parlamento un informe emitido por el letrado señor ECHARRI, miembro de la Ejecutiva de dicho Partido, en la misma fecha de los acuerdos de la Mesa y Junta de Portavoces, con la siguiente conclusión:

*“El Proyecto de creación del órgano no puede tramitarse en el Parlamento, pero si se tramitara, deberá hacerse por el artículo 130, ya que el régimen de autorización para establecer Acuerdos de Cooperación [...], se ajustará a lo establecido en el artículo 162.2 del Reglamento del Parlamento Foral, esto es, a las disposiciones establecidas para los debates de totalidad en los artículos 130 y siguientes del preciado Reglamento”.*

El Grupo de UPN pretendió, contra el criterio de los letrados del Parlamento, que la tramitación del Acuerdo de Cooperación se realizara como una iniciativa de ley, con periodo de enmiendas y debate en Comisión. Para sostener esa conclusión de tramitar el Acuerdo de Cooperación presentó el informe citado, que partió de las siguientes premisas:

1.º *“El Acuerdo entre Navarra y la C. A. del País Vasco no es un Convenio de Colaboración ni un Acuerdo de Cooperación”, porque se pacta la “creación de una estructura orgánica con competencias propias, y con facultades para adoptar acuerdos”. Para el informante el “órgano no constituye un acuerdo de cooperación ni un convenio de colaboración, sino una máquina de fabricar convenios y acuerdos”.*

2.º *“El repetido órgano pretende ser el instrumento o cauce político-administrativo a través del cual deban tramitarse las relaciones entre ambas Comunidades y la preparación y gestión de los posibles Acuerdos o Convenios”. Sostiene que, como se trata de crear un órgano, no hay cauce previsto en el Reglamento para tal fin, “porque tal tramitación y aprobación es imposible por ser radicalmente opuesta al Régimen Foral”.*

---

<sup>641</sup> Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, 32, de 31 de mayo de 1996.

*3.º Para tramitar la iniciativa del Gobierno no existiría otro cauce que el del artículo 130 del Reglamento, porque el artículo 70.3 LORAFNA sólo prevé la previa autorización por las Cortes Generales y “no establece expresamente si un Acuerdo de Cooperación debe ser autorizado por el Parlamento de Navarra”.*

Tras el rechazo por la Mesa y Junta de Portavoces de la pretensión del Grupo de UPN, su Secretario General, señor GURREA, consideró “ilógico” el acuerdo de los órganos de la Cámara, porque la iniciativa “no vulnera el reglamento y está permitida”, y tal comportamiento se debe “a la falta de voluntad política del tripartito, que la ha rechazado con sus votos. Si se hubiera querido estoy convencido de que legalmente se habría podido solucionar con otra interpretación del reglamento”. Consideró un contrasentido que “la Comisión Mixta del Congreso-Senado podría ofrecer un texto alternativo [y que] los grupos políticos navarros no puedan aportar sus enmiendas al texto que propone el Gobierno de Navarra y sí puedan realizarlo los grupos de Madrid”<sup>642</sup>.

#### **4.3.1. Enmienda a la totalidad de Unión del Pueblo Navarro**

El informe pretendió dar apariencia de legalidad a una decisión política muy predeterminada. Su falta de fundamentación partía de ignorar el régimen previsto de forma expresa por la LORAFNA respecto a las competencias en la materia del Parlamento (art. 26), de la necesidad de autorización prevista por la Ley Foral del Gobierno 23/1983 (art. 9) y del Reglamento del Parlamento, que regula con todo detalle la competencia y el procedimiento para la autorización (arts. 162-165). A partir de despreciar la necesidad de la autorización parlamentaria, los argumentos fueron peregrinos. Estableciendo las conclusiones desde premisas indemostradas que condicionan el resultado. Se negaba la posibilidad de que un convenio o un acuerdo sienten las bases para realizar otros posteriores; si no existen, el Convenio o el Acuerdo no se pueden tramitar como tales. De este modo, los acuerdos que puedan ser base para otros no tienen esa naturaleza, sino la de iniciativas legislativas del Gobierno y deben tramitarse como tales. Todo ello para dar apariencia de legalidad a la búsqueda de un procedimiento que diera presencia mediática a su oposición al Acuerdo de Cooperación, que quedaba reducida al debate plenario si se cumplía lo dispuesto por el Reglamento.

Como ya había anunciado el señor DEL BURGO en su artículo de 4 de enero de 1996, el Grupo Parlamentario de UPN presentó el 5 de junio de 1996 una enmienda a la totalidad de devolución del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, por su “desacuerdo con la intención del Gobierno de Navarra de proceder a la firma del texto tramitado [...] tanto en relación con sus principios básicos, como respecto del espíritu que subyace bajo la letra escueta”. Esta enmienda era reglamentariamente inviable, por no hallarse prevista en la tramita-

<sup>642</sup> *Diario de Navarra*, de 28 de mayo de 1996.

ción de tales Acuerdos, pero buscaba el efecto mediático de su contenido y presentación. Se recogen sus fundamentos tal y como vienen expuestos, a pesar de su falta de una sistemática coherente:

a) Rechazo de la existencia en el órgano permanente de un Consejo que forme parte de aquél:

*“Opinamos que no es propia de un Acuerdo de Cooperación la creación de un órgano común de carácter permanente, el Consejo, constituido por los Gobiernos de Navarra y del País Vasco, con el carácter de máxima representación política, para la adopción de acuerdos que sólo cuando sea preciso se instrumentarán a través de Convenios de Colaboración o de Acuerdos de Cooperación, entre dos Comunidades que han mantenido un problema de identidad política y administrativa, hasta el punto de requerir un tratamiento específico en la Constitución Española de 1978, en su disposición Transitoria Cuarta”.*

b) Es innecesaria la creación de un órgano permanente, siendo suficientes las relaciones de buena vecindad:

*“Consideramos que, desde el punto de vista administrativo, el órgano creado por el Acuerdo es claramente innecesario, porque, si de lo que realmente se trata es de establecer un marco permanente de cooperación, ello no requiere de un órgano nuevo, sino de la cooperación y colaboración de órganos ya existentes, unos representando a los navarros y otros a los vascos, reunidos por la voluntad de la buena vecindad, por la eficiencia y por la solidaridad entre españoles, sin la exigencia de un órgano de carácter institucional”.*

c) Resulta más conveniente mantener las relaciones en acuerdos concretos, sin declaraciones grandilocuentes y contenidos maximalistas, que se utilizan como medios para la integración:

*“Valoramos, desde un punto de vista político, como más adecuado al régimen de relaciones a mantener entre nuestras Comunidades vecinas, evitar declaraciones grandilocuentes y contenidos funcionales maximalistas y la continuidad del régimen hasta ahora vigente, que ha consistido en abordar paulatinamente Convenios o Acuerdos parciales, materia a materia, asunto por asunto, en la medida en que las necesidades sociales de ambas Comunidades los justificaban, precisamente para evitar la crispación que producen declaraciones, como las de altos dirigentes del PNV, que califican este Acuerdo de Cooperación como un paso adelante en el camino de la integración, la reunificación, o la creación de un Ente intermedio, de Navarra respecto de Euzkadi”.*

d) Su tramitación era inoportuna por no haberse contado con UPN para su tramitación:

*“...en los términos de absoluta marginación para UPN, que ni ha sido informado o consultado previamente, a pesar de ser, indiscutiblemente, el primer*

*Partido en número de votos y escaños parlamentarios en la Comunidad Foral de Navarra*".

Desde UPN el señor SANZ anunció que, si los órganos del Parlamento de Navarra rechazaban la tramitación de la enmienda a la totalidad, "interpondríamos inmediatamente un recurso contencioso ante los Tribunales, que podría ser el anticipo de un posterior recurso de inconstitucionalidad si el acuerdo lo ratifican, finalmente, las Cortes en Madrid"<sup>643</sup>.

#### 4.3.2. Informe de los Servicios jurídicos del Parlamento

La presentación de la enmienda, a pesar de la opinión manifestada por el letrado mayor en las sesiones de la Mesa y Junta de Portavoces de 27 de mayo, obligó a la emisión de un informe jurídico sobre la competencia y la necesaria tramitación parlamentaria de la autorización al Gobierno, así como sobre la posibilidad o imposibilidad de presentación de una enmienda a la totalidad. Fue emitido por los servicios jurídicos del Parlamento con fecha 5 de junio de 1996.

El Título VIII del Reglamento del Parlamento regula de modo específico el otorgamiento de autorizaciones a la Diputación Foral, de modo distinto al procedimiento legislativo que efectúa el Título VI, en que se prevén las enmiendas a la totalidad con o sin texto alternativo. El artículo 165 sobre los acuerdos de cooperación dispone que "el régimen de las autorizaciones que la Diputación Foral solicite para establecer acuerdos de cooperación, será el establecido en los artículos precedentes para los convenios" (arts. 162, 163 y 164). El primero de esos preceptos dispone que "el debate sobre la concesión de la autorización se celebrará con arreglo a las disposiciones establecidas en este Reglamento para los debates de totalidad". Se trata de un debate de totalidad sobre el convenio o acuerdo cuya autorización se solicita, sin que se prevea trámite de enmiendas, sino similitud de debate. Tras el estudio del régimen reglamentario, afirmaron:

*"El Reglamento dice taxativamente que el debate sobre la concesión de la autorización será un debate de totalidad. Por ello en ningún momento el Reglamento contempla la posibilidad de presentar enmiendas ni parciales ni a la totalidad al texto del acuerdo de cooperación. Lo que dice claramente es que el debate de la solicitud de autorización debe hacerse conforme a los debates de totalidad [...]. En consecuencia, una cosa es el debate de totalidad de las enmiendas a la totalidad en el procedimiento legislativo ordinario y otra el debate de totalidad al que se refieren los artículos 162, 137 y 145 y otros preceptos del Reglamento"*.

<sup>643</sup> *Diario de Navarra*, de 5 de junio de 1996.

El informe de los letrados del Parlamento formuló las siguientes conclusiones:

*1.º La tramitación del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra debe hacerse a través del procedimiento específico previsto en el Capítulo II del Título VIII del Reglamento.*

*2.º No cabe la presentación de enmiendas, parciales ni a la totalidad, al texto del Acuerdo de Cooperación.*

*3.º El Pleno del Parlamento solamente podrá votar si concede o no la autorización solicitada por el Gobierno de Navarra para la formalización del Acuerdo de Cooperación citado.*

*4.º La enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Parlamentario de UPN al Acuerdo de Cooperación referido no puede ser admitida a trámite, por constituir su admisión una vulneración del procedimiento reglamentario establecido para la tramitación de los Acuerdos de Cooperación.*

La Mesa del Parlamento rechazó, en sesión de 10 de junio la tramitación de la enmienda a la totalidad de UPN y dispuso el debate y votación en la sesión plenaria de 11 de junio de 1996.

Tras la adopción del acuerdo por el que se rechazó la tramitación de la enmienda a la totalidad, el señor SANZ anunció dos acciones al respecto por parte de UPN. En primer lugar, que seguirían oponiéndose tajantemente al Acuerdo de Cooperación “con contundencia y con bastantes argumentos, basados en lo jurídico y preferentemente en lo político”. Además insistirían:

*“en una campaña de concienciación social porque, a nuestro juicio, existe una clara intencionalidad en la firma de este acuerdo de considerar a Navarra como una Diputación más de Euskal Herria o Euzkadi [...] se trata de confundir competencias que son de las Diputaciones forales con la otra Diputación que, consideran ellos, representa Navarra”<sup>644</sup>.*

#### **4.3.3. Autorización al Gobierno para formalizar el Acuerdo de Cooperación**

El Pleno de la Cámara acordó el 11 de junio de 1996 conceder la autorización solicitada por el Gobierno de Navarra para formalizar el Acuerdo de Cooperación<sup>645</sup>. Tras el debate se procedió, a instancias de UPN, conforme al artículo 99 del Reglamento, a la votación pública y nominal por llamamiento, con el siguiente resultado: veintisiete votos a favor, diecisiete en contra y ninguna abstención<sup>646</sup>.

El debate y votación del Acuerdo de Cooperación se inició con la intervención del Consejero de Presidencia del Gobierno de colación señor TAJADURA, quien descri-

<sup>644</sup> *Literal*, 824, de 10 de junio de 1996.

<sup>645</sup> *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, 38, de 19 de junio de 1996.

<sup>646</sup> *Diario de Sesiones*. 17, 11 de junio de 1996, p. 58.

bió la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP), espacio de cooperación regional en el que participa la Comunidad Foral de Navarra. Describió el objeto sobre el que actúa y su organización, integrada de la Asamblea de representantes de los gobiernos que la forman, de Comisiones Permanentes, de un Consejo de la Comunidad y de órganos administrativos y técnicos, con plantilla y sede propia en Jaca. Recordó los términos del acuerdo del Parlamento de 12 de marzo de 1987, que “no se había cumplimentado por el Gobierno [y] no se había realizado el estudio al que la Cámara mandaba que se realizase”<sup>647</sup>. En el Protocolo de colaboración entre las Comunidades de Aragón, La Rioja y Navarra de junio de 1992 se recogió la voluntad de establecer relaciones permanentes para cooperar en diversas materias, por medio de una Comisión permanente de seguimiento y coordinación, con comisiones y grupos de trabajo sectoriales, con “la misma filosofía que la del acuerdo anterior”. Recordó el discurso de investidura del candidato señor URRALBURU en 1991 y su propuesta de promover la creación con el Gobierno Vasco de “una comisión intergubernamental de carácter permanente, que mantendrá reuniones periódicas y cuyas decisiones serán efectivas, en su caso, mediante los instrumentos jurídicos previstos en la Constitución y en los Estatutos”. Invocó el Acuerdo de Cooperación firmado en 1994 por las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo y su aprobación por el Senado, con el mismo modelo organizativo anterior y sede en la Comunidad Valenciana.

La iniciativa del Acuerdo de Cooperación que se sometía al Parlamento partía del Programa de Gobierno presentado por el candidato señor OTANO y aprobado por la Cámara, porque “era hora ya de que dos Comunidades Autónomas vecinas, como la de Navarra y la Vasca, dejaran ya de darse la espalda”. Una vez firmado el Protocolo de intenciones entre sus Presidentes, se creó una ponencia técnica que elaboró un texto que fue sometido a dos informes de la asesoría central del Gobierno de Navarra. Tras describir los objetivos y la estructura, aludió al significado constitucional del principio de cooperación en sus manifestaciones vertical y horizontal, “no como un fin en sí mismo, sino como instrumento al servicio de las necesidades de los ciudadanos de las Comunidades Autónomas”. Todo ello implica “una opción política, no es neutral, como nada es neutral incluso en el campo de la ley”:

*“El Gobierno de Navarra no está a favor del aislamiento ni está a favor de la integración, por el contrario, está a favor de la cooperación, y ése no es un posicionamiento neutro. La simple materialización de un acuerdo de intenciones en el mes de octubre es un producto político, que cuenta con el asesoramiento suficiente para poder afirmar con suficiente seguridad que está plenamente respetado el llamado bloque de constitucionalidad, ha provocado reacciones. Era inevitable. El Gobierno lamenta ciertas reacciones y rechaza rotundamente algunas manipulaciones”<sup>648</sup>.*

<sup>647</sup>. *Diario de Sesiones*, 17, 11 de junio de 1996, pp. 29-32.

<sup>648</sup>. *Diario de Sesiones*, 17, 11 de junio de 1996, p. 31.

El Consejero señor TAJADURA salió al paso de los argumentos utilizados para dar una apariencia de fundamento a los prejuicios y las actitudes partidistas, así como para aclarar el significado del Acuerdo:

a) Rechazó la supuesta inconstitucionalidad del Acuerdo de Cooperación:

*“Se ha hablado, en principio, a favor de esta tesis, últimamente parece que ya se ha abandonado, y es de agradecer. Se ha hablado, también, de que encubre una federación; afortunadamente también ese discurso parece que ha decaído. Se ha hablado de que crea un nivel intermedio entre las Comunidades Autónomas y el Estado; tampoco se habla últimamente ya de ello. Parece que, después de un estudio más sereno, no se soporta argumentalmente este tipo de afirmaciones”.*

b) El Acuerdo no afecta a la identidad de Navarra:

*“Se habla y se sigue hablando, incluso con base en publicidad pagada legítima, de que Navarra puede perder identidad. También en esta afirmación estamos mejorando. Inicialmente Navarra no podía, Navarra iba a sufrir en su identidad, ahora ya se dice que Navarra puede perder identidad [...]. El Gobierno cree que la identidad de Navarra es algo más serio como para que corra riesgo para que sus representantes políticos se junten para trabajar a favor de sus ciudadanos con representantes políticos de otra Comunidad Autónoma vecina. Escasa confianza tienen en la identidad de Navarra quienes creen en una supuesta contaminación por sentirse a trabajar conjuntamente con los vecinos pueda derivar, como consecuencia, la pérdida de nuestra propia identidad”.*

c) El Acuerdo de Cooperación es innecesario:

*“...en lo que descansa el discurso en estos momentos por parte de este sector de oposición, que es innecesario. Cabe la duda y es legítimo. Lo único que pide el Gobierno es que se nos permita a todos juzgar si es legítimo o no [...]. A través de un procedimiento muy sencillo: permitan ustedes que el Acuerdo de Cooperación funcione y luego podrán juzgar. Ahora están ustedes simplemente prejuzgando”<sup>649</sup>.*

d) El Acuerdo no es un paso para la integración de Navarra en la Comunidad Autónoma Vasca:

*“Desde otros extremos se habla de que es un primer paso hacia la integración o hacia la unidad territorial. Rotundamente falso; afirmación torpe y falsa. No es un paso hacia adelante ni hacia atrás en lo que algunos denominan la integración o la unidad territorial. Es, en todo caso, un paso al lado, porque se aleja de esta dinámica, se separa de esta dialéctica”.*

---

<sup>649</sup> Diario de Sesiones, 17, 11 de junio de 1996, pp. 31-32.

e) El Acuerdo de Cooperación se justifica en sí mismo y “es lo que es, exactamente, lo que dice que es”: un acuerdo entre instituciones en el marco de la Constitución, el Estatuto y el Amejoramiento:

*“No tiene nada que ver con los sueños o los ensueños de unos, tampoco con las pesadillas que esos sueños provocan en otros. Dejen todos, unos y otros, los demonios familiares en el baúl de los recuerdos. Dejen todos, unos y otros, los fantasmas en el desván, y hagan el esfuerzo de racionalidad de poner el corazón al servicio de la cabeza, de poner el sentimiento al servicio de la inteligencia [...]. Frente a las tesis del aislamiento y la antítesis de la integración que agreden a sectores significativos de nuestra sociedad, no importa cuál sea su porcentaje, el Gobierno de Navarra ofrece una síntesis serena, racional y armónica de cooperación”<sup>650</sup>.*

#### 4.3.4. Partido Socialista de Navarra (PSN)

En el turno a favor intervinieron el portavoz del Partido Socialista, señor LÓPEZ MAZUELAS, el portavoz de Convergencia de Demócratas de Navarra, señor ALLI, el de Izquierda Unida, señor TABERNA, y el portavoz de *Eusko Alkartasuna*, señor CIÁURRIZ.

El portavoz socialista rechazó las lecturas políticamente interesadas que se realizaban del texto del Acuerdo, que “ni es un paso adelante ni un paso atrás”, sino “una mesa de encuentro entre dos Comunidades Autónomas diferenciadas, con su propio marco jurídico, con sus competencias cada una de ellas, y que va a mantener no sólo su identidad, sino que la va a reforzar mediante el pleno ejercicio de esas funciones en la mesa de encuentro...”<sup>651</sup>:

*“...mesa de encuentro [...] donde se pueden poner encima todas las materias reflejadas en la literalidad de los acuerdos, donde se mostrarán acuerdos, discrepancias; pero, en definitiva, en el ejercicio de las mismas quedará demostrado que Navarra no sólo no pierde identidad, sino que Navarra refuerza esa identidad”<sup>652</sup>.*

Rechazó las lecturas partidistas que desde el nacionalismo vasco calificaron al Acuerdo de primer paso para la integración, así como la respuesta visceral que conduce a rechazarlo como instrumento para hacer posible la colaboración entre las instituciones en el marco constitucional, haciéndoles el juego a aquéllos desde un nacionalismo navarro de signo contrario. Concluyó solicitando a los representantes de Unión del Pueblo Navarro que “ayudaran a que el tiempo, en el desarrollo de estos acuerdos, fuera reforzando lo que todos estamos convencidos que demostrará: la identidad del pueblo de Navarra”<sup>653</sup>.

<sup>650</sup> *Diario de Sesiones*, 17, 11 de junio de 1996, p. 32.

<sup>651</sup> *Diario de Sesiones*, 17, 11 de junio de 1996, p. 32.

<sup>652</sup> *Diario de Sesiones*, 17, 11 de junio de 1996, p. 33.

<sup>653</sup> *Diario de Sesiones*, 17, 11 de junio de 1996, p. 35.

#### 4.3.5. Convergencia de Demócratas de Navarra

El portavoz de Convergencia de Demócratas de Navarra señor ALLI apoyó el Acuerdo de Cooperación a partir de las competencias reconocidas a la Comunidad Foral por los artículos 145 CE y 70 LORAFNA, de la aceptación del marco constitucional, de la defensa del proyecto político de Navarra como comunidad diferenciada, nacionalidad histórica y de una opción política “opuesta a la integración de Navarra en la Comunidad Autónoma Vasca”<sup>654</sup>:

a) La integración en otra Comunidad es sólo una decisión del pueblo navarro, no una consecuencia de un Acuerdo de Cooperación, que se adopte en ejercicio de su autogobierno:

*“No está en manos ni de un Gobierno, ni de un Presidente, ni de un acuerdo de colaboración con Comunidades, ni en las intenciones de aquellos que puedan aspirar, pero carecen de medios para conseguirlo, que Navarra se integre en otro proyecto político. Y carecen de medios porque la voluntad de los navarros no les apoya. Por tanto, no deben ser nunca un referente válido desde un análisis racional. [...] no vivamos pendientes de los deseos de otros. Vivamos pendientes del proyecto político de Navarra, de consolidarlo, de potenciar su autogobierno. Y una de las formas de potenciar su autogobierno [...] es desarrollar las posibilidades que le da el Amejoramiento, entre ellas ésta: llegar a un acuerdo con otra Comunidad Autónoma”<sup>655</sup>.*

b) La identidad se defiende desde el autogobierno y se reconoce en las relaciones con otras Comunidades:

*“Un acuerdo que no atenta en modo alguno a la identidad, un acuerdo que refuerza la identidad en la medida en que parte de nuestra identidad en nuestro autogobierno, y si desarrollamos las posibilidades de autogobierno, estamos reforzando la identidad de Navarra a través de una de sus características históricas, devaluada en muchos periodos, devaluada mucho más intensamente desde 1839 hasta la Constitución vigente”<sup>656</sup>.*

c) Frente a quienes sostenían que no era necesario, el señor ALLI arguyó que, por el contrario, se trataba de una opción considerada necesaria. Recordó las palabras del señor AIZPÚN en 1978, la enmienda de Unión Nacional Española al Estatuto Vasco, la propuesta del Partido Socialista de 1981, la resolución del Parlamento de 1986, los acuerdos de gobierno en la Comunidad Autónoma Vasca y en Navarra y la propia dinámica del Estado de las Autonomías que establece la Constitución y aplica el principio de cooperación.

---

<sup>654</sup>. *Diario de Sesiones*, 17, 11 de junio de 1996, p. 35.

<sup>655</sup>. *Diario de Sesiones*, 17, 11 de junio de 1996, p. 36.

<sup>656</sup>. *Diario de Sesiones*, 17, 11 de junio de 1996, p. 36.

d) La estructura orgánica del Acuerdo estaba amparada en el derecho a la autonomía y en la amplitud del contenido de los Acuerdos de Cooperación:

*“Se dice que este órgano (de encuentro) no está previsto en la Constitución ni en el Amejoramiento y que no tiene precedentes. Es cierto, ni en la Constitución ni en el Amejoramiento se dice que se va a crear, que se puede crear un órgano; en la Constitución se dice [...] algo mucho más importante: se reconoce el derecho a la autonomía y a la autoorganización de las Comunidades Autónomas. Y reconocer el derecho a la autonomía permite no sólo la colaboración intercomunitaria, sino también la articulación de los mecanismos necesarios para hacer efectiva esa colaboración”<sup>657</sup>.*

e) No se trata de un órgano de representación política, sino de participación de quienes la tienen de sus respectivas Comunidades:

*“No es un órgano de representación política. Es un órgano de encuentro que se articula internamente en tres niveles. Un nivel, que es el Consejo, donde está la máxima representación política, no de la Comunidad sino del órgano [...]. Porque están los Presidentes y, allí donde estén, los Presidentes representan a la Comunidad [...]. Por eso es el de máxima representación política. No porque represente el órgano de encuentro a la Comunidad, sino porque entre sus instrumentos hay uno de nivel político, hay otro de nivel técnico y hay una secretaria”<sup>658</sup>.*

#### 4.3.6. Izquierda Unida-Ezker Batua

El portavoz de Izquierda Unida señor TABERNA aludió a las reflexiones realizadas desde fuera del Parlamento, para invocar lo impropio de buscar los apoyos a las posiciones al margen de la Cámara, olvidando que es ella la que tiene la soberanía del pueblo navarro:

*“Por eso, entendemos que recurrir políticamente, después de esta tarde, después de que se tome una decisión soberana en el Parlamento de Navarra al primo de Zamosol [el Partido Popular invocado por UPN] es ir contra la voluntad de los navarros, en definitiva, de la representación política de Navarra”<sup>659</sup>.*

Se mostró favorable al Acuerdo de Cooperación por dos razones fundamentales: porque “se desarrolla y reafirma el autogobierno de Navarra, se desarrolla el penúltimo artículo del Amejoramiento, donde se señala la potestad de desarrollar estos

<sup>657</sup>. *Diario de Sesiones*, 17, 11 de junio de 1996, p. 38.

<sup>658</sup>. *Diario de Sesiones*, 17, 11 de junio de 1996, p. 38.

<sup>659</sup>. *Diario de Sesiones*, 17, 11 de junio de 1996, p. 39.

acuerdos y específicamente señala a la Comunidad Autónoma Vasca”, y se da “significación política a las especiales relaciones, incluso demandas, de una parte de la sociedad navarra con respecto a la Comunidad Autónoma Vasca”, al mismo tiempo que ambas partes se reconocen la soberanía:

*“...ha habido etapas históricas en Navarra en que el Gobierno Vasco no reconocía a la propia institución navarra; y lo hacen desde ese reconocimiento mutuo, para trabajar por temas de interés común, desde la soberanía de cada una de las partes. Esto es para nosotros, sin lugar a dudas, avanzar en el autogobierno de Navarra y avanzar de la mejor forma posible, relacionándonos, abriéndonos, coordinando, trabajando en común y no cerrándonos en nosotros mismos. Tener miedo a acordar con otros gobiernos es reconocer miedo de nosotros mismos, es reconocer, en definitiva, nuestra debilidad”.*

Aludió a la pluralidad de la sociedad navarra y al hecho cultural y político vasco, que no puede ser ignorado, de modo que la identidad de Navarra “se sustenta y se nuclea en esa heterogeneidad”:

*“Los navarros somos unitariamente diferentes, la diversidad debe servirnos para ser creativos, comunicativos, tolerantes, nunca para provocar el enfrentamiento y la intolerancia entre nosotros mismos.[...] con este acuerdo de colaboración se da satisfacción a esta realidad plural en términos políticos y culturales dentro de Navarra. Avanzar más sobre esta cuestión forma parte de la voluntad directa del pueblo navarro sin intermediarios...”<sup>660</sup>.*

#### 4.3.7. Eusko Alkartasuna

El portavoz de *Eusko Alkartasuna*, señor CIÁURRIZ, partió de constatar la existencia de dos modos de defender la identidad y personalidad de Navarra, “ligada a un proyecto común con el resto de Euskal Herria, y otros que defienden otra forma de identidad, al margen de dicho proyecto político”. La Constitución y el Amejoramiento reconocen la existencia de especiales lazos de afinidad entre las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra:

*“De ahí que la propia Constitución, que llega a prohibir [...] la federación de Comunidades Autónomas, establezca un procedimiento singular y exclusivo para la configuración de una comunidad política única entre los territorios forales, [...] o que nuestro Amejoramiento [...] singularice el marco de los convenios y acuerdos entre la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra citando expresamente a lo que denomina, en su artículo 70, País Vasco”<sup>661</sup>.*

---

<sup>660</sup>. *Diario de Sesiones*, 17, 11 de junio de 1996, p. 40.

<sup>661</sup>. *Diario de Sesiones*, 17, 11 de junio de 1996, p. 41.

En este debate no se discute el futuro de Navarra, sino el ejercicio de unos medios legales que permitirán la normalización de las relaciones institucionales:

*“No estamos [...] ante un debate entre nacionalistas de uno u otro signo, sino que estamos entre quienes apuestan y quieren normalizar este debate político, entre los que quieren no cerrar los ojos a la realidad, y quienes quieren seguir negando o coartando la voluntad de los navarros cerrando puertas, manteniendo y fomentando la visceralidad y navegando en contra de los tiempos con manipulaciones tan absurdas como interesadas”<sup>662</sup>.*

Atribuyó a la debilidad de las convicciones democráticas y al miedo a la libertad del pueblo que caracteriza a la derecha Navarra su empeño en distorsionar el contenido de un acuerdo elaborado desde la “pluralidad de las ideologías y de los proyectos políticos que lo apoyan, que no supone sino el ejercicio de nuestras propias competencias como comunidad política que ustedes llaman diferenciada”:

*“Para ello no les duelen prendas en anunciar que buscarán el apoyo a sus tesis en el partido que gobierna en este momento en Madrid y que utilizarán cualquier resorte ajeno a la propia decisión de la mayoría de los navarros para tratar de impedir lo que ha decidido o lo que decida esta mayoría”.*

*“Frente al consenso de la mayoría de los partidos representados en esta Cámara, sus argumentos de oposición a este asunto han ido evolucionando cronológicamente [...]: desde la imputación inicial de inconstitucionalidad en sus primeras declaraciones, han acabado por sostener que no admiten este acuerdo por innecesario y no oportuno, en sí argumentos tan genéricos como infundados”.*

#### 4.3.8. Unión del Pueblo Navarro (UPN)

En el turno en contra del Acuerdo de Cooperación entre las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra se posicionaron los grupos Parlamentarios de Unión del Pueblo Navarro (UPN) y *Herri Batasuna-Ezker Abertzalea (HB-EA)*.

El portavoz de UPN, señor SANZ, exteriorizó “su más absoluto rechazo al texto presentado porque nos parece políticamente inaceptable, social y económicamente innecesario”.

– En primer lugar por haber marginado a dicho partido “rompiendo el consenso institucional que sirvió de sustento a la elaboración del Amejoramiento”, y por tratarse de “un trágala inadmisibile que quiebra la voluntad de la mayoría social de Navarra”:

*“Por ser política e institucionalmente rechazable, jurídica y administrativamente dudoso y social y económicamente innecesario, UPN, y con nuestras siglas los ciento veinte mil navarros que nos otorgaron su confianza y muchos miles más*

<sup>662</sup> *Diario de Sesiones*, 17, 11 de junio de 1996, p. 41.

*que la otorgaron a otras fuerzas políticas que aquí están presentes y van a votar a favor, votará en contra*<sup>663</sup>.

– Rechazó la creación de un órgano permanente de encuentro, con un consejo político y un secretariado permanente “es [...] desde un punto de vista político, inaceptable”:

*“Un acuerdo no sustentado en la lealtad política [...] no es un acuerdo. Es una cesión rechazable que, en el caso que nos ocupa, no obedece al interés común, sino al interés de una de las partes, por no decir también al interés personal de permanencia en los sillones de algún responsable del Gobierno de la Comunidad Foral...”*.

*“...quienes creemos en la colaboración y cooperación políticas no necesitamos de ningún consejo común y permanente. Sólo quienes creen que la cooperación no es suficiente y van más allá en sus intenciones, por cierto nada ocultas, necesitan institucionalizar y legalizar de forma diferente lo que ya está legalizado e institucionalizado*<sup>664</sup>.

– Repudió una cooperación amplia y generalizada entre dos Comunidades entre las que, a su juicio, hay problemas de identidad y un afán integrador de una respecto a la otra:

*“Acuerdos de naturaleza política globalizadora como éste, acuerdos de cooperación generalizada entre dos comunidades que han mantenido un problema de identidad política y administrativa hasta el punto de requerir un tratamiento específico en la Constitución de 1978, en su Disposición Transitoria Cuarta, los hacen impropios y a todas luces inoportunos”*.

*“Sólo desde la lealtad, la colaboración política será posible; sólo desde el reconocimiento de nuestras diferentes realidades, aunque sean indudables los lazos culturales y económicos, es verdad que en menor medida los históricos, a pesar de lo que se dice, que nos unen. Sólo de esta forma alejaremos del pensamiento de muchos navarros que podemos hacer cosas plenamente legales y ser al mismo tiempo unos solemnes pillos*<sup>665</sup>.

– Sostuvo como opción más oportuna y procedente la de evitar “declaraciones grandilocuentes y contenidos funcionales maximalistas”:

*“continuar con el régimen hasta ahora vigente en materia de colaboración, abordando paulatinamente convenios y acuerdos materia a materia, asunto por asunto, en la medida en que las necesidades de ambas comunidades así lo justifiquen, precisamente para evitar sospechas como las que producen ciertas declara-*

---

<sup>663</sup>. *Diario de Sesiones*, 17, 11 de junio de 1996, p. 45.

<sup>664</sup>. *Diario de Sesiones*, 17, 11 de junio de 1996, p. 44.

<sup>665</sup>. *Diario de Sesiones*, 17, 11 de junio de 1996, p. 45.

*ciones de dirigentes del PNV, calificando este acuerdo como un paso más en el camino de la integración o la reunificación de Euzkadi”.*

– El acuerdo de cooperación y el órgano común son innecesarios porque, ahora ese momento, se ha actuado sin ellos para la reestructuración del sector lechero y la siderurgia o la autovía del Norte, ni para la escolarización en zonas de Navarra próximas a La Rioja. Son, además, “jurídica y administrativamente” dudosos, porque para algunos juristas “dan margen para la duda y, en cualquier caso, lo interpretan como un texto políticamente no neutro”.

– Cuestionó que el Acuerdo remita al órgano el estudio de acuerdos y convenios, lo que lleva a firmar que no se trata de tal, sino de “un pacto de creación de una estructura orgánica con competencias propias y con facultades para adoptar acuerdos [...] que sólo a los gobiernos y parlamentos compete”<sup>666</sup>. También lo hizo respecto a la capacidad del Gobierno Vasco en relación a materias que entendía propias de los Territorios Históricos y sus Diputaciones Forales.

– Los juicios de intenciones sobre lo que pretenden los nacionalistas vascos:

*“...teniendo que actuar más inteligentemente, a mi juicio han actuado más torpemente. Porque en lugar de callarse y seguir caminando por la senda del paso a paso [...] han hecho públicas sus intenciones, y esas intenciones implican recelos. Sólo desde la ingenuidad se puede pensar que un acuerdo de estas características no va a ser nada porque nosotros no queremos. Y yo no tengo dudas de la posición del Partido Socialista, pero sí las tengo de la posición del Partido Nacionalista Vasco [...]. La intencionalidad de una de las partes está clara. Si ustedes no tienen claro cuál es su intencionalidad, ya les remitiré –todavía no se ha celebrado– el discurso que pronunciará con este mismo texto en el Parlamento Vasco el portavoz del Partido Nacionalista Vasco”<sup>667</sup>.*

*“Siempre en un acuerdo de cooperación hay que ver cuál es la intencionalidad de los firmantes. Yo no puedo asociarme con un socio que pretenda de alguna forma coartar mi identidad; y si no coartar, eliminar mi identidad como Comunidad diferenciada...”<sup>668</sup>.*

#### 4.3.9. Herri Batasuna-Ezker Abertzalea

En su turno en contra el portavoz de *Herri Batasuna-Ezker Abertzalea*, señor ARÁIZ, manifestó su “rechazo, desde un punto de vista *abertzale* y nacionalista por dos

<sup>666</sup> *Diario de Sesiones*, 17, 11 de junio de 1996, p. 45.

<sup>667</sup> No hay constancia documental de remisión alguna ni de que el citado discurso avalara el juicio de intenciones que se imaginaba el citado portavoz.

<sup>668</sup> *Deia*, 15 de diciembre de 1996.

razones fundamentales: la primera, que la última decisión de toda esta historia ni la tiene este Parlamento ni la tiene el Parlamento de Gasteiz, sino las Cortes españolas [...] y la segunda, porque no es un paso hacia la unidad territorial, hacia una aspiración que por lo menos nosotros, como *abertzales* vascos, tenemos”.

Para el portavoz *abertzale*, el que se hable de cooperación y de un órgano a tal fin, “aunque carezca de contenido político”, pone de relieve la existencia de “un problema político no resuelto, como es el de la unidad territorial, como es el de qué tipo de relaciones internas deben tener los territorios que componen Euskal Herria y el propio reconocimiento de Euskal Herria como tal”. Sin embargo, el Acuerdo no supone “ningún paso hacia delante hacia nada”:

*“En todo caso, un paso hacia la consolidación de lo que tenemos en estos momentos, que nosotros rechazamos porque rechazamos este marco jurídico-político, ya que no nos reconoce soberanía. Estamos en una situación de absoluta dependencia política, porque es un marco jurídico-político que en el artículo 145.1 de la Constitución prohíbe la federación de comunidades autónomas...”*<sup>669</sup>.

Sostuvo que se trataba de “un planteamiento propagandístico, de puro maquillaje, de crear falsas expectativas”:

*“si no es por UPN, este acuerdo hubiera pasado sin pena ni gloria. UPN les ha hecho el caldo gordo a ustedes, a EA y al PNV [...], porque esas posiciones ultramontanas, irredentas, etc., que tanto le duelen al señor Sanz, son las que le han dado valor a este acuerdo político. Ha dado la sensación de que, como UPN está frontalmente en contra de todo eso, ese acuerdo es el siguiente paso a la unidad territorial, y nada de eso, en absoluto; al contrario, estamos en una situación en la que quienes son contrarios a esa unidad territorial, quienes quieren mantener y perpetuar la separación de Vascongadas y Navarra están contentos porque saben que se ha creado una polémica absolutamente artificial, en la que desgraciadamente la sociedad no está siendo protagonista, no está teniendo participación”.*

El Acuerdo no innova “absolutamente nada desde el punto de vista jurídico institucional” [...] lo que se venía haciendo se va a seguir haciendo [...] y que, por lo tanto, no hay una aportación jurídico-institucional nueva”:

*“No hay ningún órgano con capacidad política. No se crea absolutamente nada que esté por encima de las actuales Administraciones. Y eso [...] lo dice un informe jurídico [...] de la asesoría jurídica central: el acuerdo de cooperación no conlleva la creación de un órgano de representación política externa común de ambas comunidades, ni de una tercera instancia política intermedia, sino que se ciñe a un*

---

<sup>669</sup> *Diario de Sesiones*, 17, 11 de junio de 1996, p. 53.

*ámbito general de futura cooperación. [...] ni una sola competencia política para ese órgano [...] se está creando un órgano sin competencia para que no funcione*<sup>670</sup>.

El señor ARÁIZ sostuvo la necesidad de abrir un debate sobre el “tipo de relaciones internas que queramos con el resto de territorios vascos, que no nos sirven estos pseudopactos”, porque “tenemos un límite constitucional que no garantiza la igualdad y, por lo tanto, creemos que hay que dar la palabra al pueblo”.

#### 4.4. Reacciones tras los acuerdos de los Parlamentos autonómicos

El mismo día 11 de junio en que se debatía y votaba en el Parlamento de Navarra, el señor DEL BURGO, que no participaba en el debate parlamentario, quiso estar presente y, en una entrevista radiofónica, volvió a reiterar todos sus argumentos de rechazo del Acuerdo de Cooperación, que tan insistentemente venía repitiendo. Recordó la idea de Txiki BENEGAS, “secretario general de los socialistas vascos y hombre de gran relevancia dentro del Partido Socialista”, de crear “una Dieta Vasco-Navarra como paso previo e intermedio hacia la integración de Navarra a medio plazo en Euzkadi”<sup>671</sup>. Aludió al “tufillo federalizante, aunque muy limitado porque han tenido cuidado”; a que tiene el carácter de “cooperación es universal”, porque trata de “buscar una política unitaria o común en estas materias”; a que busca ser “el Consejo de Euskal Herria [...] con un secretariado permanente está dando la impresión de que debemos armonizar todas las políticas en todas las materias y tener una política vasco-navarra”. Reiteró los agravios del escudo y la plena coincidencia del PP con la postura de UPN, que le llevaría a oponerse a su autorización en las Cortes Generales.

Al día siguiente publicó un artículo en el que, sin nuevos argumentos, empezó por calificar el Acuerdo de Cooperación y el órgano que en el mismo se preveía en un medio para “desnaturalizar el actual *status* de Navarra como Comunidad diferenciada”, porque se trata de “una especie de federación encubierta con vulneración de la Constitución y, por tanto, del propio Amejoramiento. La Constitución prohíbe taxativamente la federación de Comunidades Autónomas”. En el acuerdo “podemos advertir un claro tufillo federalizante”, porque “pretende el establecimiento de un marco permanente de cooperación universal, que afecta prácticamente a la totalidad de las competencias forales [...] trata de armonizar las políticas de ambas Comunidades en todas las materias de interés común. El carácter permanente del órgano supone iniciar una dinámica conducente a la configuración de una política común vasco-navarra [...]. Finalmente, la creación del Consejo Vasco-Navarro y del Secretariado Permanente

<sup>670</sup>. *Diario de Sesiones*, 17, 11 de junio de 1996, p. 54.

<sup>671</sup>. *Literal*, 825, de 11 de junio de 1996.

supone la aparición de una institución supracomunitaria no prevista ni en la constitución ni en el Amejoramiento [...]. El Órgano va a servir para integrar a los navarros en un proyecto político común”. Reiteró la oposición de UPN y PP en las Cortes Generales, que “no son una institución abstracta. Los diputados y senadores defienden su ideología y programa a través de los grupos parlamentarios. La legitimidad del Grupo Popular para mantener en las Cortes la postura de UPN es incuestionable”<sup>672</sup>. Tan contundentes y dogmáticas afirmaciones, todas indemostradas, porque se trataba de eslóganes políticos, fueron contradichas por el mismo autor dos meses después, cuando reconoció que el órgano “en este momento sobre el papel no es supracomunitario, pero que tiene vocación de serlo”<sup>673</sup>.

El Parlamentario del Partido Socialista señor CRISTÓBAL salió al paso de las falsas imputaciones que desde la derecha política y mediática se hacían contra su partido. Aclaró los principales puntos de sus postulados con las aportaciones documentales y los argumentos necesarios<sup>674</sup>:

“1.º El Partido Socialista de Navarra no se ha movido ni un ápice en su postura contraria a la integración de Navarra en Euzkadi”.

*“El proyecto político de una Navarra autónoma con personalidad propia, con capacidad política y financiera para ejercer plenamente todas las facultades y competencias que por razones históricas y de desarrollo constitucional les corresponden [...] es el modelo de una comunidad propia que los socialistas navarros hemos defendido, defendemos y defenderemos como forma de autogobierno para Navarra”.*

“2.º El acuerdo de colaboración con la CAV se recogía en el programa electoral del Partido Socialista de Navarra para las últimas elecciones autonómicas”.

*Recogió lo previsto en el programa a las elecciones de 28 de mayo de 1995 sobre la “creación de una comisión intergubernamental de carácter permanente con el Gobierno vasco, cuyas decisiones se harán efectivas, en su caso, mediante los instrumentos jurídicos previstos en la Constitución, la LORAFNA y el Estatuto de Autonomía del País Vasco”.*

“3.º No es cierto, tampoco, que la defensa del Acuerdo con la CAV sea una novedad en la línea política de los socialistas navarros, atribuible a la actual dirección”.

Para demostrarlo recogió el contenido de los programas electorales a las elecciones de 8 de mayo de 1983 y 1987.

---

<sup>672</sup> “En torno al Órgano Permanente”, *Diario de Navarra*, 12 de junio de 1996.

<sup>673</sup> *Diario de Noticias y ABC*, 29 de agosto de 1996. En este contexto se entiende el mensaje a *Diario de Noticias* de 22 de febrero de 1996, del catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad de Navarra don Ignacio OLÁBARRI que calificó al señor DEL BURGO de “centro de la deshonestidad intelectual”.

<sup>674</sup> “El PSN y el acuerdo con el País Vasco”, *Diario de Noticias*, 12 de junio de 1996; “cerca del acuerdo con la Comunidad Autónoma Vasca”, *Diario de Navarra*, 13 de junio de 1996.

4.º Es fraudulento decir que el acuerdo con la CAV puede ser el peaje impuesto por EA para entrar en el Gobierno de Navarra.

*“[...] antes del nacimiento de EA, el PSN-PSOE ya hablaba de establecer acuerdos de colaboración con la CAV”.*

“5.º El acuerdo de cooperación no crea ningún órgano común permanente”.

*Recordó que “el primero que habló de la creación de un órgano común permanente con la CAV” fue el señor Del Burgo en su moción de 12 de marzo de 1987. Lo que el acuerdo crea no es un órgano común sino un “órgano permanente de encuentro, con la finalidad de institucionalizar un foro estable y permanente de relación que sirva de instrumento de coordinación a impulso en materias de interés común para ambas comunidades”.*

“6.º No es riguroso argumentar que el Acuerdo firmado con la CAV es de distinta naturaleza que el suscrito con La Rioja y Aragón porque éste no ha pasado por los parlamentos de las comunidades”.

*El Protocolo firmado con La Rioja y Aragón “no ha pasado por los Parlamentos autonómicos ni por las Cortes Generales porque no es un acuerdo entre Comunidades, sino un protocolo de intenciones que no se ha llevado a cabo desde que se firmó en junio de 1992. [...] es de la misma naturaleza que el Protocolo firmado por Ardanza y Otano el pasado 25 de octubre, que tampoco necesitó refrendo parlamentario...”.*

“7.º ¿Qué aporta esto a Navarra?, ¿por qué se ha elegido este momento?, ¿y la crispación social que produce?”

*“...la firma de este acuerdo, y su puesta en práctica, servirá para normalizar la situación dentro de Navarra y para poner fin a un tema pendiente, que abierto podría ser motivo de inestabilidad y de frustración para una parte de los navarros”.*

*“...el momento parece más oportuno que otros por el hecho de encontrarnos, en esta legislatura, con un PNV comprometido con el PP –y, por tanto, con UPN– en la estabilidad del Gobierno central, lo que es una garantía –para quienes antes lo ponían en duda– de su comportamiento respetuoso con los mecanismos constitucionales y con el ordenamiento jurídico vigente”.*

*Los navarros “ganamos profundizar en nuestro autogobierno al mejorar nuestras relaciones, de igual a igual, con una comunidad vecina; escenificar ante toda España que no hay duda de que la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca son dos comunidades diferenciadas; proseguir en las tareas de integración en el proyecto de Navarra de todos los sectores sociales de nuestra Comunidad; y zanjar una cuestión considerada como pendiente desde hace años por una parte importante de la sociedad Navarra, incluidos los socialistas navarros, como demuestran nuestros programas electorales”.*

*La crispación, “de momento, sólo existe en las sedes de UPN. Esperemos que su campaña informativa para extenderla por toda Navarra sea un fracaso”.*

Para el miembro de *Herri Batasuna*, señor ZABALETA, en el debate sobre el alcance del Acuerdo de Cooperación entre las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra “los que no tienen razón son los que quieren sobrevalorarlo, como EA y PNV por un lado y UPN por el otro. Coinciden esos tres partidos en darle al mal llamado Órgano una importancia que no tiene”<sup>675</sup>. Para el autor, “lo más curioso en este tema ha sido el constatar los cambios de actitudes que a lo largo de los años han ido teniendo unos y otros políticos sobre este tema. Una verdadera rueda”:

– “Aizpún, en el debate de 1978 recordado ahora por Alli en varias ocasiones, propuso la creación de algo parecido a lo que ahora es el Órgano Permanente de Encuentro; sin embargo, ahora marchó a la Moncloa con los demás de UPN a intentar evitar a toda costa que no saliese nada”.

– “Del Burgo en 1987 [...] acabó proponiendo un estudio para la creación de un Órgano Permanente de Encuentro entre ambas comunidades. La propuesta se aprobó. Finalmente es esa la propuesta que el actual tripartito ha estudiado para poner en práctica la fórmula de lo acordado con el Gobierno Vasco [...]. Ahora todo el mundo ha podido observar que Del Burgo ha calificado al Órgano como primer paso para la integración de Navarra en Euskadi, según su terminología, que es también la que coincide con Arzalluz”.

– “Alli ha apoyado con entusiasmo la creación de este Órgano en el actual gobierno del tripartito. Pero en 1991 el mismo Alli había rechazado la creación de una estructura similar propuesta entonces por Urralburu durante los debates de investidura. Los lúcidos argumentos que Alli empleaba en 1991 fueron utilizados por Araiz en el sentido de poner de manifiesto que un órgano que sirve para proponer convenios no es más que un lugar de encuentro, es decir, de reunión. Que hagan todas las reuniones que quieran, decía entonces Alli, que luego si han de formalizarse convenios tendrán que pasar por el Parlamento. El argumento ponía de manifiesto la imposibilidad de transferir competencias y quehaceres a ese órgano, que al final no es sino un foro de debate. En 1987 también se pronunció y votó en contra Alli, cuando la propuesta de Del Burgo”.

– “Eusko Alkartasuna en 1987 votó en contra, porque lo proponía Del Burgo y por si acaso. Ahora lo ensalza”.

Aunque el señor ZABALETA no formuló conclusión, resultaba obvia la que pretendía deducir: “Una rueda” en la que la única actitud congruente seguía siendo la de HB, que siempre se opuso a este tipo de iniciativas, que nada aportaban al proyecto de construcción nacional y se movían en el marco de la Constitución española. Así lo

---

<sup>675</sup>. “La rueda del órgano”, *Egin*, 14 de junio de 1996.

puso de manifiesto posteriormente cuando analizó el debate político sobre el “órgano permanente”, con las siguientes conclusiones:

– “*el acuerdo es de escasísima trascendencia, salvo en las cuestiones de imagen, y esto último gracias, en buena parte, a UPN. Más aún: su efectividad pudiera ser utilizada en algún momento en el sentido obstruccionista urdido por los navarreros cuando lo proponían, hace años, para evitar que se consolidasen alternativas de más profunda entidad*”<sup>676</sup>.

– “*Desde un punto de vista abertzale, se trata de un acuerdo profundamente insatisfactorio e insuficiente. Un acuerdo que ni siquiera aborda el tema de las reivindicaciones nacionales y que puede ser utilizado como obstáculo a las mismas [...]. Se trata de una cuestión de imagen que [...] no pasa del folklore. Sin embargo, como el folklore, también puede resultar algo serio y, sobre todo, sentido*”.

– “*...pienso que el tripartito podía y debía haber pactado este tema con UPN. [...] puesto que no existen argumentos de entidad para tal modo de exclusión (que, por cierto, tan sistemáticamente ha utilizado la propia UPN con la Izquierda Abertzale), el órgano hubiera nacido y se hubiera desarrollado mucho más pacíficamente, sin las controversias fatuas y faltas de rigor que estamos presenciando*”.

El secretario general de Convergencia de Demócratas de Navarra-CDN, Víctor MAEZTU, definió el Acuerdo y el Órgano conforme al criterio mantenido por sus representantes en el Gobierno de Navarra, como “marco de cooperación permanente en aquellas materias que sean competencia de ambas comunidades y respetando siempre el ordenamiento jurídico vigente: la Constitución y el Amejoramiento”<sup>677</sup>. Para que sea posible la relación de coordinación e impulso se establece un Órgano Permanente configurado por un Consejo, un Secretariado y unas Ponencias.

– El Consejo es un espacio de encuentro institucional entre dos Comunidades diferentes:

– “*permite, precisamente, la diferenciación de ambas Comunidades, ya que está integrado por los dos presidentes y tres consejeros de cada Gobierno. Si dos presidentes se encuentran para entablar conversaciones, queda más patente que se trata de dos presidentes de dos comunidades y, por tanto, de dos realidades institucionales perfectamente diferenciadas por cada uno de ellos*”.

– El Secretariado “no es otra cosa que un órgano de apoyo al Consejo, preparando sus reuniones y siguiendo el desarrollo de sus trabajos”.

– Las Ponencias Técnicas, “que se podrán constituir cuando el Consejo lo estime oportuno, no son otra cosa que varios funcionarios técnicos de ambas comunidades que estudian una materia común”.

<sup>676</sup>. P. ZABALETA, “El debate sobre el órgano permanente”, *Hika*, junio de 1996.

<sup>677</sup>. “Órgano común, integración y pluralidad de Navarra”, *Diario de Noticias*, 15 de junio de 1996.

Por tanto, este órgano “jamás podrá traer ningún peligro para la identidad de Navarra, sino, al contrario, potenciará su diferenciación como Comunidad Foral diferenciada”.

Tras la sesión del Parlamento Vasco de 14 de junio de 1996, en que se dio la conformidad al Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra, el Secretario General de los socialistas vascos, señor JÁUREGUI, afirmó que con el acuerdo “Navarra es más Navarra” y era muy positivo que “hayan acordado entenderse y relacionarse más, porque tenemos intereses en común, sin menoscabo de la autonomía y del respeto mutuo”. Respecto a la actitud del PP vasco, afirmó que se habían equivocado por “dejarse imponer una decisión que ellos no compartían, porque ellos entendían que el acuerdo con Navarra era lógico, pero les han impuesto una decisión, probablemente desde Madrid, y se han equivocado”<sup>678</sup>.

La tramitación del Acuerdo de Cooperación avanzaba con la conformidad de ambos Gobiernos y Parlamentos, lo que obligó a los contrarios a su existencia a redoblar sus esfuerzos. El señor URANGA (*Ollarra*), que con este asunto había vuelto por sus fueros tras un periodo de inactividad, publicó su diatriba semanal. Esta vez combinó su habitual tono rijoso con el de homilfa, insistiendo en las dicotomías entre navarros y en el maniqueísmo histórico con que los políticos del Gobierno tripartito castigaban al pueblo navarro. Por lo visto, nadie más lo había hecho ni lo hacía hasta ese momento. Partió de que el Acuerdo de Cooperación y su Órgano eran motivo de enfrentamiento entre navarros, porque los políticos no cumplían su “misión [...] de procurar la felicidad del pueblo. Para ello sería primordial orillar en lo posible las confrontaciones y eliminar los obstáculos que hacen difícil la paz y la convivencia, nunca añadir otros nuevos”<sup>679</sup>.

Por si había alguna duda, dejó claro, una vez más: “(Por) lo que no estoy es por la creación de un órgano común, que no de colaboración, únicamente con Euzkadi, a donde nos llevarán... si nos dejamos. Yo también me inclino más por la poligamia que por la bigamia, que éstos y otros pecados se vuelven virtudes cuando se hacen colectivos”. Es evidente que esta poligamia estaba referida al establecimiento de acuerdos y órganos con otras Comunidades, no a la cualidad de polígamo o al régimen familiar reconocido como tal, porque atentaría a los principios fundacionales de “los verdaderos sentimientos religiosos del país” y a la concepción de la familia tradicional.

A su juicio, “lo peor de todo no es tampoco la creación del órgano, sino haber atizado el enfrentamiento gratuito y fuera de tiempo, aunque sin duda aprovechando las buenas relaciones entre el PNV y el PP, otro chantaje para arrancar vendas de viejas heridas y fomentar irresponsablemente la crispación entre los navarros”:

*“Nuestro Gobierno está dando muestras de carecer de una virtud política esencial: la prudencia. [...] no comprendo qué beneficio puede traer a Navarra órgano o instrumento semejante por muchas afinidades que nos unan con la Comunidad*

---

<sup>678</sup> *Diario de Navarra*, 15 de junio de 1996.

<sup>679</sup> “El Gobierno foral divide a Navarra”, *Diario de Navarra*, 16 de junio de 1996.

*Autónoma Vasca. ¿No habrá considerado el señor Alli, inventor de éstas y otras ocurrencias similares que siempre derrotan en la misma dirección –porque no creo que el presidente invente nada– sus afinidades personales con el PNV y su vocación de lehendakari navarro, que algo así se llamaría en bilingüe?*

En un tono similar se pronunció *Espectador* desde una actitud un tanto pesimista, porque tras haber superado los trámites parlamentarios “se puede decir que el convenio de cooperación es ya un hecho, pese a su calificación, por parte de UPN [...] de política-mente inaceptable, social y económicamente innecesario y jurídicamente dudoso”<sup>680</sup>:

*“Desgraciadamente esta cuestión ha sembrado incertidumbre y crispación en la sociedad Navarra. Los motivos son claros y se centran tanto en el contenido del acuerdo como en la forma de sacarlo adelante. El convenio de cooperación abarca todas las competencias de Navarra. [...] pondría en bandeja a los respectivos Gobiernos programas sectoriales comunes. Si el Gobierno de la Comunidad Vasca quiere –que lo pretenderá– puede dirigir la política Navarra a través de ese órgano común [...]. En una cuestión tan importante para el futuro de Navarra, los partidos suscribientes del acuerdo [...] han negado el diálogo a UPN, la fuerza más votada”.*

El convenio “se va a firmar sin que la mayoría de los ciudadanos esté convencida de su necesidad”. Los promotores tampoco conocen adónde lleva a Navarra, ni su afección a la identidad, al autogobierno o a las acciones sectoriales:

*“El Gobierno tripartito [...] o no se ha enterado de la trascendencia de lo firmado o, sabiéndolo, han ocultado la repercusión de este convenio. De otro modo no se explica cómo, en un tema de trascendencia, hayan actuado sin buscar un consenso con otras fuerzas políticas navarras y hayan metido en el saco de la armonización todos los aspectos y materias competenciales de Navarra”.*

En una entrevista publicada el mismo domingo 16 de junio de 1996 el Presidente del Gobierno de Navarra, señor OTANO, dio contestación a muchas de las imputaciones que realizaban quienes se oponían al Acuerdo de Cooperación.

– En primer lugar, se buscaba la normalización de las relaciones institucionales entre ambas Comunidades:

*“Faltaba, sobre todo, ordenar un poquitín esa relación, lo que significaba, lógicamente, que a partir de ahora se iba a producir una relación de igual a igual, cosa que a algunos les ha molestado, para sacar provecho de la colaboración conjunta. Y a eso ha respondido esta iniciativa; a romper definitivamente ese ambiente más o menos distante y negativo para convertirlo en uno de colaboración, desde el respeto total y absoluto a lo que institucionalmente somos cada comunidad”<sup>681</sup>.*

<sup>680</sup> “Un acuerdo falto de consenso”, *Diario de Navarra*, 16 de junio de 1996.

<sup>681</sup> *Deia*, 16 de junio de 1996.

– La postura de HB acredita que no es camino de unidad nacional:

*“HB considera que esto, más que aproximación entre las dos comunidades, es un alejamiento de lo que para ellos sería la configuración de una comunidad única o de un pueblo único”.*

– El acuerdo respeta las identidades e instituciones y por su medio no cabe la integración, que sólo depende de la voluntad de los navarros:

*“se basa este acuerdo en el respeto inicial a las dos instituciones, como no podía ser menos, y además sabiendo todos que, por mucho que José Antonio Ardanza y Javier Otano se empeñaran en que esto fuera un puente de aproximación para una llamada integración, es una estupidez como una catedral porque eso no depende nada más que de lo que los navarros decidan”.*

– Responde al programa electoral del Partido Socialista y al del Gobierno tripartito:

*“No se trata de incordiar a nadie, sino de responder a la historia última, al propio programa electoral del Partido Socialista y al programa de gobierno del tripartito más Izquierda Unida”.*

– Las críticas se realizan a fin de crear crispación en la sociedad, que lo ve con normalidad:

*“como no se puede atacar mucho lo que es la redacción del texto, se está juzgando intenciones. Pero ahí no hay intenciones de otro tipo. El juicio de intenciones debió quedar apartado ya hace muchos años en la historia de nuestra comunidad y del Estado español”.*

El candidato de UPN a la presidencia del Gobierno de Navarra y portavoz parlamentario, señor SANZ, entró de nuevo en liza con un artículo periodístico en el que recogió la mayor parte de los argumentos expuestos en el debate parlamentario<sup>682</sup>. Su premisa era la de siempre como aserto, convertido en nuevo dogma de la nueva cruzada del navarrismo militante: “La colaboración con carácter permanente a través de la creación de un Órgano Común entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra. Es desde el punto de vista político e institucional inadmisibles”. A partir de ahí desgranó argumentos ya utilizados por otros para reforzar el axioma, aunque no eran necesarios una vez establecido aquél, pero se aportaban a mayor abundamiento para dar contenido al artículo y seguir manteniendo el clima de crispación que fomentaban con la campaña mediática emprendida.

– “El Órgano Común Permanente no profundiza en el autogobierno de Navarra, es el pago del peaje de EA”:

*“Difícilmente es justificable el acuerdo desde la afirmación de que es un paso adelante en la profundización del autogobierno de Navarra, cuando la otra parte*

---

<sup>682</sup> “El Órgano Común Permanente con la CAV”, *Diario de Navarra*, 18 de junio de 1996.

*firmante del mismo manifiesta a través de sus máximos dirigentes, los Sres. Ardanza, Arzalluz y Urbiola, que constituye un paso más en el camino de la reunificación o de la integración de Navarra en Euskadi”.*

*“Acuerdos de naturaleza política globalizadora y de cooperación generalizada entre dos comunidades que han mantenido un problema de identidad política y administrativa, hasta el punto de requerir un tratamiento específico en la Constitución Española, los hacen impropios y a todas luces innecesarios”.*

*“Un acuerdo de cooperación sustentado en la creación de un Órgano Permanente que desemboca, según la letra escrita y el espíritu, en un consejo político, asesorado por un secretariado permanente que elaborará, coordinará e impulsará propuestas que en forma de decisiones presentarán y ejecutarán conjuntamente el Sr. Ardanza y el Sr. Otano, es desde el punto de vista del Amejoramiento inaceptable”.*

– “El órgano Común Permanente es social y económicamente innecesario”, porque “no existe una sola razón acerca de la necesidad de este Órgano de carácter permanente para colaborar y cooperar con la Comunidad Autónoma Vasca”.

Invocó como argumento distintas actuaciones, que nada tuvieron que ver con el Gobierno Vasco, como la fusión de empresas del sector lechero, que se había realizado según el plan de reestructuración del sector diseñado para toda España por el Ministerio de Agricultura, en el que entraron empresas de Cantabria, País Vasco y Navarra. Las autovías Pamplona-Vitoria y San Sebastián habían sido negociadas con las respectivas Diputaciones Forales, no con el Gobierno Vasco. La reestructuración del sector siderúrgico fue un plan estatal, en el que colaboró Navarra con la Sociedad Estatal de Participaciones y la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, S.A. (SPRI) en cuanto dos empresas radicadas en Navarra –cuya continuidad se trataba de asegurar– formaban parte del grupo de Altos Hornos de Vizcaya, participando la Caja de Ahorros de Navarra en la nueva empresa promotora de la planta siderúrgica integral.

– “El órgano Común Permanente es jurídica y administrativamente dudoso”, porque “para algunos expertos constitucionalistas y foralistas el contenido del acuerdo da margen para la duda, al juzgar el texto como *no neutro* y susceptible de diferentes interpretaciones jurídicas”.

*“Desde la posición política de UPN entendemos que no es difícil legalizar ciertas cosas, aun cuando sí sea mucho más difícil legitimarlas. Por ello los servicios jurídicos de ambas administraciones han tenido que pulir el texto del protocolo inicial [...] sustituyendo unas palabras por otras, armonizar por coordinar, y eliminando otras expresiones como político cuando se hace referencia al Consejo”.*

– Se cuestionó el nombre final del Consejo del Órgano, porque “¿me quieren explicar cómo se va a llamar el Consejo del Órgano Permanente de Encuentro, sino Consejo Vasco-Navarro en un primer momento para culminar llamándose Consejo Vasco?”.

– A pesar de la denominación, ésta no legitima el contenido, porque bajo un nombre constitucional y estatutario se puede esconder una federación, incluso sin cumplir los trámites preceptivos, y una estructura con competencias propias:

*“¿Si es un Acuerdo de Cooperación, qué necesidad existe de instrumentar los acuerdos de su Consejo en otros acuerdos de cooperación? ¿No es al menos dudoso y opinable que de lo que se trata realmente es de un pacto de ambas Comunidades, por el que se crea una estructura orgánica con competencias propias y con facultades para adoptar acuerdos que sólo a los Parlamentos y Gobiernos compete?”*

– “El Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca se subroga al menos competencias sobre materias que, de acuerdo con la Ley de Territorios Históricos, corresponden a las Diputaciones Forales de Guipúzcoa, Álava y Vizcaya”. Este extremo le plantea dos cuestiones en relación con el respeto a las Diputaciones y al respeto al Régimen Foral de Navarra:

*“¿No es ilícito, pues, dudar de la legitimación del Gobierno Vasco para la firma de un acuerdo de esta naturaleza, que engloba la coordinación de sus políticas respectivas en todas las materias, incluidas las tributarias, agrícolas y de infraestructuras?”.*

*“¿Cómo vamos a estar seguros del respeto a nuestro Régimen Foral si tenemos serias dudas acerca del respeto a la foralidad de las diputaciones vascas por parte de su propio Gobierno?”.*

– “La creación de un Órgano Común con carácter permanente en acuerdos para la cooperación globalizadora e integradora de todas las materias no tiene precedentes”. Es falso compararlo con el Protocolo con Aragón y La Rioja o la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, porque “ninguno de estos acuerdos establece un acuerdo de carácter político, ni tampoco pretende entre sus objetivos establecer y desarrollar una cooperación globalizadora de todas las materias objeto de su competencia”.

– UPN actúa en “legítima defensa” frente a “un paso más en el caminar hacia la integración de Navarra y la unidad territorial”, frente a otra Comunidad con la que hay “diferencias [...] en cuanto al respeto a sus diferentes proyectos institucionales. [...] necesitó de una Disposición Transitoria Cuarta que garantizase su identidad y frenase el afán anexionista o reunificador de quienes ahora son una parte firmante del Acuerdo”.

Dos personas destacadas del grupo *Batzarre*, Milagros RUBIO y Jesús URRÁ, firmaron un artículo en que desde el nacionalismo *abertzale* en el que reflexionaron sobre el contenido del Acuerdo de Cooperación. Lo hicieron desde el “*Laurak bat* como opción más conveniente para los cuatro *herrialdes* bajo fórmulas muy flexibles de unidad y en una perspectiva de transformación integral de la sociedad, de lograr personas más libres y más felices en todos los sentidos”<sup>683</sup>:

– Dentro de Navarra existe un conflicto de identidad comunitaria que es negado por el navarrismo:

*“El acuerdo intergubernamental reconoce, al menos indirectamente, la existencia del litigio; rompe tímidamente con una situación muy descompensada en perjuicio de la comunidad vasquista de Navarra; recurre a conceptos de cooperación, encuentro, paridad entre ambas comunidades, que resultan interesantes; e intenta abrir un espacio nuevo, aunque dado el vacío existente en dicho acuerdo puede conducir a la nada, o sea, quedarse en mera palabrería; o es posible que dé algo más de sí”.*

– El Acuerdo tiene una gran indefinición y se mueve en el espacio constitucional, no en el confederal:

*“se echa en falta un diseño mayor, de tipo confederal o similar, que fuera claro y al mismo tiempo respetuoso con ambas comunidades. Tendría que disponer de competencias para que resultara útil a la ciudadanía, en lugar de la inconcreción del texto. Habría de establecer un órgano y unas relaciones acordes con la voluntad de la gentes de ambas comunidades, sin estar encorsetado por la Constitución. [...] desde nuestra perspectiva favorable a la unidad vasca resulta claramente insatisfactoria”.*

– Se debe superar el dilema del todo o nada en un espacio común que normalizara las relaciones con la Comunidad Autónoma Vasca:

*“Son obvias las similitudes con las gentes de la CAV en el pasado y en el presente; no es casual la existencia de una potente corriente vasquista, sin que haya parangón con Aragón o La Rioja. El contenido debiera contemplarse con una visión no cicatera ni inmediateista, sino audaz, abriendo puertas a los deseos plurales de la población, intentando sentar las bases de un arreglo a medio plazo. Habría que dotarlo de elementos simbólicos y de espacios reales con sustancia: materias sancionadas por ambas partes, con competencias claras, regidas bajo un sistema de paridad...”.*

El exministro socialista y catedrático, Ernest LLUCH, años después asesinado por ETA, estudió las relaciones históricas, principalmente durante el siglo XVIII y la Ilustración entre los habitantes de las Vascongadas y los navarros y el papel de las Sociedades de Amigos del País. De todo ello sacó una conclusión sobre la identidad y el Órgano Común Permanente entre las Comunidades:

*“Las propuestas de estos años de la historia, sin duda significativas, proponen que la identidad colectiva se expresa diferenciada, pero no separada. No sé si el llamado Órgano Común Permanente es la fórmula perfecta. Seguro que no, pero me parece un paso normalizador. Un paso que asiente ya un hecho contra las separaciones radicales y contra las integraciones radicales. Me da igual la opinión de los que arremeten contra el proyecto e incluso la de los que lo apoyan. Yo*

<sup>685</sup>. *El Mundo del País Vasco*, 19 de junio de 1996.

*pienso que su normalidad, como un vaso de agua, hará que arraigue. La historia no dispone, insisto por última vez, pero sí propone. Por otro lado, me parece una ironía que fueristas y nacionalistas no se tomen la realidad histórica como algo más en serio. ¿Quiénes, si no, van a hacerlo?”<sup>684</sup>.*

## 5. LA DIMISIÓN DEL PRESIDENTE OTANO Y LA CAÍDA DEL GOBIERNO TRIPARTITO

El día de 18 de junio de 1996 el *Diario de Navarra* publicaba en primera página una información según la cual se investigaba la existencia en Suiza de una cuenta bancaria de la que era titular el presidente del Gobierno de Navarra, señor OTANO:

*“A fin de indagar sobre estos indicios, el pasado doce de junio la juez decretó el secreto del sumario sobre una pieza separada de la trama navarra del caso Roldán para evitar que su contenido trascendiera públicamente, dada la repercusión que podría originar el contenido de la investigación. Fuentes cercanas a la misma apuntaron ayer al periódico Diario de Navarra la existencia de indicios que hacen bajar a la juez que Javier Otano podría tener o haber tenido una cuenta en Suiza”<sup>685</sup>.*

A primera hora de la noche anterior se comunicó desde el *Diario* al Presidente la publicación de la noticia en el número correspondiente a la mañana siguiente y aquél lo transmitió a sus más directos colaboradores en el Gobierno<sup>686</sup>. Según la información, habían sido anteriores titulares de la cuenta los señores MALÓN y ARAGÓN, responsables del Partido Socialista de Navarra. El señor OTANO sostuvo que se trataba de una cuenta del Partido Socialista para atender eventuales necesidades, que había estado a nombre de los sucesivos responsables y que él se prestó a ser su titular a instancias del señor URRALBURU, sin haber dispuesto nunca de ella.

El mismo día de la publicación, el presidente OTANO presentó la dimisión de su cargo, quedando en funciones. Con fecha 19 de junio comunicó al Vicepresidente señor ALLI que se tomaba vacaciones, a efectos de la sustitución prevista por el artículo 32 de la Ley Foral del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

La filtración desde el entorno que podía conocer las actuaciones judiciales se produjo sólo seis días después de haberse decretado el secreto del sumario, pero la información pudo llegar días antes por vía judicial o policial hasta la jueza que instruye el caso ROLDÁN. Hay un encadenamiento de hechos que destacamos. El señor SANZ

---

<sup>684</sup> “Separados al compás”, *El Correo Español del Pueblo Vasco*, 19 de junio de 1996.

<sup>685</sup> *Diario de Navarra*, 18 de junio de 1996. El desarrollo de los acontecimientos fue expuesto en *Diario de Navarra*, de 23 de junio de 1996.

<sup>686</sup> Se comentó en los medios periodísticos que, como no podía afirmarse, antes de publicar la noticia hubo una confirmación de su veracidad con un alto responsable de Partido Socialista y del Gobierno de Navarra, quien dio algunas precisiones.

realizó una oferta de estabilidad al Presidente OTANO si retiraba el apoyo al Acuerdo de Cooperación y a la previsión del Órgano Común en conversación de 29 de mayo de 1996. El 12 de junio la juez, María Soledad ALEJANDRE, que instruía el sumario del señor ROLDÁN, decretó el secreto del sumario de una causa separada sobre la existencia de una cuenta en Suiza de la que eran titulares el señor OTANO y señora. El 17 de junio se publicaba información sobre tales hechos y actuaciones judiciales en el *Diario de Navarra*. Respecto a ello el señor DEL BURGO afirmó que no le había sorprendido la noticia “porque teníamos algún conocimiento de que se estaba yendo por esa dirección”, añadiendo que era “una filtración que se ha producido del entorno judicial y no teníamos noticia de que esto se hubiera producido”<sup>687</sup>. Más esclarecedoras de la situación fueron las palabras del señor URANGA (*Ollarra*) del día 23 de junio:

*“La noticia en forma de rumor, corría al menos una semana antes por diversos ambientes pamploneses, especialmente en los políticos y oficiosos. ¿Cómo iban a desconocerlo –al menos el rumor– si a los simples ciudadanos algo curiosos nos llegó por conductos distintos? Otra cosa es que no se hiciese público hasta que lo tituló el D(iario) de N(avarra) en primera página”*<sup>688</sup>.

Toda la sociedad y la clase política de Navarra se vieron sorprendidas, menos el señor DEL BURGO, que, según declaró, “teníamos algún conocimiento de que se estaba yendo por esa dirección”:

*“El señor Otano ha sido dirigente socialista estrechamente vinculado a la gestión de Urralburu. Cuando hemos pedido al juez en el sumario que se investigara las cuentas del Partido Socialista por algo lo pedíamos. Nosotros no tenemos ninguna prueba, porque si la tuviéramos la aportaríamos y no estaríamos pidiendo que se investigara [...]. Sí que tenemos una clara sospecha de que el enriquecimiento del Partido Socialista desde el punto de vista patrimonial en los años de la gestión de Urralburu ha sido muy grande. Hay un dato que es significativo, el señor Javier Otano firma la escritura de compra de la sede socialista del Paseo de Sarasate, luego alguna relación en la gestión patrimonial tenía el señor Otano”.*

También el portavoz y candidato de UPN señor SANZ manifestó tener ciertas referencias sobre un posible escándalo que pudiera afectar al señor OTANO:

*“...yo sabía, [...], tenía referencias de que podía saltar algún escándalo similar como el que saltó, y digo que tenía referencias, rumores, no tenía pruebas, pero tenía alguna referencia bastante fuerte, con bastante solvencia, sobre todo por la fuente, a través de la cual se me transmitía esta posibilidad. Lógicamente yo no*

<sup>687</sup> *Literal*, 18 de junio de 1996.

<sup>688</sup> “El último escándalo y otras responsabilidades”, *Diario de Navarra*, 23 de junio de 1996. *Literal*, 835, de 25 de junio de 1996, en una entrevista al señor SANZ afirmó que no le sorprendió la noticia, porque “la rumorología venía anunciando que algo podía ocurrir en el ámbito personal y político del señor OTANO y por consiguiente no me sorprendió”.

*tenía ninguna prueba ni tenía ninguna garantía, y siempre he defendido que no voy a hacer utilización partidista ni voy a sacar cuestiones para obtener ventajas políticas de algo que generalmente no responde más que a la rumorología, aunque la solvencia de las fuentes me pueda dar una cierta garantía. Yo tenía referencias y los rumores me indicaban, unos meses antes, que podía saltar un escándalo de estas características y, a pesar de todo, mi actitud fue la prudencia, no quise obtener ninguna ventaja política...”<sup>689</sup>.*

Demasiadas coincidencias de rumores, confidencias, sospechas, fuentes con garantías, sobre una cuenta en Suiza que descubre un juez suizo y comunica a una jueza española que actúa en otro sumario. Información que pudo recorrer despachos oficiales, en los que muchas personas pudieron tener acceso a la información, hablar de ella, comentarla, transmitirla y, finalmente, utilizarla en el momento oportuno. Exactamente cuando se estimó que la campaña política organizada y orquestada podía dejar en evidencia a sus protagonistas, lo que ocurriría si las Cortes Generales acababan autorizando la firma del Acuerdo de Cooperación entre las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra, incluido el órgano común permanente de encuentro.

El Consejero de Presidencia, señor TAJADURA, realizó al día siguiente una valoración de la dimisión del Presidente del Gobierno, que se había producido “por causas externas a lo que es la actuación de este Gobierno y la actuación de su Presidente en la condición de tal, procede de comportamientos anteriores en responsabilidades distintas de Javier OTANO”, quien:

*“cometió un grave error político en dos momentos sucesivos: primero, cuando otorgó su firma a una cuenta al parecer del Partido Socialista que él con su firma avaló, una cuenta en Suiza [...] y en segundo lugar, cometió un grave error político cuando, sin depurar esa situación y su vinculación personal a esa situación, aceptó primero la Secretaría General del Partido Socialista de Navarra en el último Congreso y con posterioridad aceptó ser Presidente del Gobierno de Navarra”<sup>690</sup>.*

Respecto al momento en que se produjo la información y su filtración, el señor TAJADURA afirmó desconocer el motivo de que hubiera aparecido en aquel momento, sin descartar que hubiera sido utilizada en el momento que alguien que la tenía lo había considerado conveniente:

*“...la información proporciona poder, y que la administración del poder se utiliza en el momento oportuno. Por tanto, creo que esta información ha podido ser una información acumulada históricamente que se ha administrado y se ha soltado en el momento procesal oportuno, pero es una hipótesis, no tengo ninguna seguridad. Las cosas no salen por casualidad cuando salen, salen probablemente en*

---

<sup>689</sup> *Literal*, 22 de julio de 1996.

<sup>690</sup> *Literal*, de 18 de junio de 1996.

*relación con que interesa sacarlas en un momento determinado para producir unos efectos previamente configurados*<sup>691</sup>.

### **5.1. Proceso de investidura de nuevo Presidente de la Comunidad Foral y actitud del Partido Socialista**

De la dimisión del presidente OTANO se dio traslado inmediato a la Presidencia del Parlamento de Navarra a efectos de iniciar el correspondiente proceso de investidura. Tras el trámite de consultas a los Grupos Parlamentarios, el único candidato propuesto a la presidencia fue el de Unión del Pueblo Navarro, señor SANZ, con el propósito de gobernar en solitario o con acuerdos con el Partido Socialista o Convergencia de Demócratas de Navarra.

Durante el periodo de consultas, y antes de iniciarse el proceso parlamentario de investidura, los partidos políticos mantuvieron contactos sobre las posibilidades y combinaciones, de las que se hicieron eco los medios de comunicación. Entre ellas se aludió a la posibilidad de mantener el gobierno tripartito, esta vez con presencia en el mismo de Izquierda Unida. Sin embargo, el Gobierno de Navarra y sus miembros eran conscientes de que tal opción no iba a ser posible, porque el Partido Socialista sólo estaba dispuesto a pasar a la oposición. Así lo transmitió a los dos días de la dimisión del presidente OTANO un alto dirigente nacional de aquél al vicepresidente del Gobierno de Navarra: “Estamos hartos de los problemas que ha producido el Partido en Navarra y hemos decidido que se depure y renueve, pasando a la oposición hasta que se constituyan los nuevos órganos y tomen las decisiones”<sup>692</sup>.

Tras la dimisión del señor OTANO de sus cargos de Presidente y Secretario General del Partido Socialista de Navarra, la Ejecutiva Federal del PSOE decidió el 24 de junio de 1996 nombrar una Comisión Gestora, que se constituyó el 26 de junio. Fue designado presidente el catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pública de Navarra, Alberto PÉREZ CALVO. Le acompañaban Víctor Manuel ARBELOA, Inma JURÍO, Javier REMÍREZ, Manuel OCHOA y Blanca GARCÍA MANZANARES. Su misión principal era organizar un congreso que acabase con la interinidad en el más breve plazo, para que el partido recuperase la normalidad tras la elección del nuevo Secretario General y demás órganos. Respecto al iniciado proceso de investidura manifestaron su actitud

<sup>691</sup> *Litoral*, de 18 de junio de 1996. El Consejero de Industria señor CABASÉS fue “sorprendido relativamente, la línea que está llevando ese medio de comunicación en contra del gobierno tripartito es tan dura, que uno se expone a que puedan producirse este tipo de titulares”.

<sup>692</sup> F. DE LA HUCHA CELADOR, “La crisis de Nafarroa: enigmas sin resolver”, *Egin*, 27 de septiembre de 1996, formuló tres hipótesis sobre la situación: a) Acuerdo entre los dos partidos nacionales para garantizar la gobernabilidad a cambio de contraprestaciones en la desclasificación de los papeles del CESID, finanzas del partido, etc. b) Apoyo para la gobernabilidad y estabilidad en Navarra, aceptando las propuestas del Gobierno. c) Descafeinar el contenido del Órgano permanente desde la visceralidad antivasca de UPN y algunos miembros del PSN que integran la nueva organización.

de “no adoptar iniciativas respecto al gobierno, es decir, no vamos a presentar un candidato ni nos pronunciaremos hasta conocer las propuestas concretas”<sup>693</sup>.

Además se produjeron en Madrid contactos al más alto nivel entre los Partidos Popular y Socialista en los que Navarra fue moneda de cambio. A partir de ese momento cesaron los ataques populares a la corrupción socialista de la que había sido ejemplo notorio el comportamiento de sus miembros en Navarra y cuya última expresión fue la cuenta suiza del señor OTANO. También se decidió que ni por el PP ni por UPN se iniciara ninguna nueva acción que pudiera afectar a miembros del Gobierno de Navarra del presidente URRALBURU, porque “la Comunidad Foral ya había sido bastante desacreditada y no podía aguantar más”. A cambio de ello, el Gobierno de Navarra quedaría en manos de Unión del Pueblo Navarro, y el Partido Socialista de Navarra le daría el apoyo necesario para hacer posible la gobernabilidad desde una “oposición moderada” y de una actitud políticamente neutral. En la Comisión Ejecutiva Federal del Partido Socialista hubo voces discrepantes que sostuvieron el mantenimiento del Gobierno de coalición y se opusieron a su entrega a UPN-PP, pero prevaleció la opinión favorable a reducir el deterioro de la imagen nacional con la entrega del gobierno a una Comunidad de poco peso político en la que seguían existiendo riesgos ciertos de nuevos escándalos. Nadie mejor que la cúpula socialista para conocerlo. Ante la nueva situación y el comportamiento del Partido Socialista, el portavoz de Convergencia-CDN, señor ALLI, se planteó algunos interrogantes que fueron contestados por los hechos:

*“¿O quizás la explicación de este gran cambalache, entre el PSOE y el PP en Navarra se deba a motivos más prosaicos? ¿Será que UPN-PP dispone de información comprometida para la cúpula del PSOE? ¿Será que conoce la auténtica realidad y quiénes y cuántos van a verse afectados por la investigación del juez? ¿Será que ante el cataclismo que se puede producir en octubre es más segura la cueva que la casa de cristal? ¿Ofrece el PSOE el Gobierno de Navarra y la alteración del Órgano Común Permanente en el Senado a cambio del silencio de UPN y, por extensión, del PP?”<sup>694</sup>.*

Estos compromisos se plasmaron en la resolución de la Comisión Ejecutiva Federal y de la Comisión Gestora del PSN-PSOE de 11 de julio de 1996:

*“1. El PSN-PSOE renuncia voluntariamente a participar en el futuro Gobierno de Navarra que pueda formarse y anuncia su paso a una oposición activa y responsable. Consecuentemente, y tras haber mantenido conversaciones con los grupos políticos que se lo han solicitado, no apoyará a ningún candidato a la presidencia del Gobierno.*

*Nuestro compromiso de moralizar la vida pública adquirido en nuestro programa electoral nos obliga ahora a asumir todas las consecuencias que de ello se deducen.*

<sup>693</sup> *Diario de Navarra*, de 27 de junio de 1996.

<sup>694</sup> J. C. ALLI ARANGUREN, “Navarra: entre la cueva y la casa de cristal”, *El Mundo y Diario de Navarra*, 17 de septiembre de 1996.

*Esta decisión, además, está basada en una postura de responsabilidad política a fin de que nuestra grave crisis interna, posiblemente no cerrada todavía, no se traslade al Gobierno, órgano fundamental de nuestra autonomía foral.*

*2. Nuestro objetivo central en estos momentos es clarificar, sanear, si procede, el partido y recobrar la credibilidad ante el pueblo de Navarra.*

*3. Las actuaciones todavía no esclarecidas de un miembro del PSN-PSOE han quebrado la estabilidad del Gobierno de Navarra. El PSN, uno de cuyos objetivos básicos en su actuación política desde su fundación es salvaguardar la estabilidad y el buen hacer institucional, contribuirá con todos los esfuerzos necesarios a ese fin.*

*Al mismo tiempo, el PSN conjugará su contribución a la estabilidad del Gobierno que pueda formarse con la defensa igualmente esforzada de los valores de libertad, justicia e igualdad que el partido defiende y los intereses democráticos de todos los que han confiado en él y votado su programa.*

*4. La Comisión Gestora trasladará esta resolución al Grupo parlamentario para que obre en consecuencia y vote negativamente en relación con los candidatos a la presidencia del Gobierno que pudieran presentarse”.*

En ese documento quedó plasmado el compromiso del PSOE con el PP de poner el Gobierno de Navarra en manos de UPN como lista más votada. Si aquél renunciaba a “participar en el futuro Gobierno” se hacía inviable cualquier fórmula de coalición. Si no apoyaba a ningún candidato y votaba contra todos, ninguno obtendría las mayorías previstas en el artículo 29 LORAFNA y resultaría investido, al cabo de dos meses, el candidato de la lista más votada: la de UPN. Realizaría una “oposición activa y responsable”. Sobre la preocupación de “nuestra grave crisis interna, posiblemente no cerrada todavía”, no había riesgo, porque se habían dado garantías de que, al menos desde el exterior, no se iba a inducir, a pesar de que quienes las dieron podían tener argumentos e información suficiente para mantenerla viva. Pero se sacrificaron para que las instituciones y la Comunidad Foral no fueran, nuevamente, desprestigiadas y piedra de escándalo.

A partir de tal actitud, era evidente el objetivo de su comportamiento político que quedó expuesto por el Presidente de la Gestora de un modo manifiestamente contradictorio cuando pretendía apoyar a UPN y, al mismo tiempo, ofrecer una alternativa a la derecha:

*“El objetivo es defender nuestro programa, y la mejor forma de hacerlo es buscar acuerdos con quien gobierne [...]. Al mismo tiempo, pretendíamos restablecer en Navarra un esquema de lucha política partidista entre izquierda y derecha sin ningún enmascaramiento [...]. Ir a la oposición sería más rentable que quedarnos, dada la debilidad que tendrá el Gobierno de UPN”<sup>695</sup>.*

<sup>695</sup> *El País*, 3 de septiembre de 1996.

La decisión de la Ejecutiva Federal y de la Gestora y sus comportamientos respecto a la formación del nuevo Gobierno fue contestada por numerosas Agrupaciones locales del Partido Socialista de Navarra, que rechazaron ponerlo en manos de UPN.

## **5.2. La negociación entre UPN y CDN de un Gobierno de coalición y el Acuerdo de Cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca**

Conocidos la actitud socialista y los compromisos madrileños, que garantizaban la presidencia del Gobierno de Navarra a UPN como lista más votada en minoría parlamentaria, se planteó la posibilidad de establecer un Gobierno de mayoría absoluta por la coalición entre UPN y CDN, que daría estabilidad. Establecido por el Parlamento el día 15 de julio para la defensa de su programa de gobierno por el único candidato, señor SANZ, se iniciaron los contactos entre ambos partidos el día 3 sobre la posibilidad de un programa común para una coalición previa a la investidura.

Durante un rápido proceso de negociación –llegaban los sanfermines y la investidura era al día siguiente al fin de fiestas– se trataron inicialmente las políticas sectoriales en las que era más fácil el encuentro a partir de la propuesta de programa que presentó Convergencia de Demócratas de Navarra-CDN, en su mayor parte coincidente con el del Gobierno tripartito anterior. Desde el primer momento se comprobó que la estrategia negociadora de UPN era buscar la fórmula que menos costo tuviera, que, a la larga, era la de investidura en solitario como lista más votada. Hasta llegar a septiembre en que estaba asegurada aquélla, las operaciones de menos costes para UPN eran el pacto presupuestario o un programa de Gobierno común a seguir concretando en pactos parciales, pero sin presencia en el Gobierno, o un Gobierno de coalición. En la primera sesión los representantes de CDN rechazaron las dos primeras y propusieron la negociación de un Programa de Gobierno de coalición sobre el texto que presentaban<sup>696</sup>.

Quedaron pendientes cuestiones en las que existían profundas diferencias, como fiscalidad sobre los incrementos del patrimonio, el régimen de las Cajas de Ahorros, la normalización lingüística, la permanencia de la Ley Foral del Vascuence, la reforma del régimen de elección del Presidente y el Acuerdo de Cooperación entre las Comunidades Foral y Autónoma Vasca<sup>697</sup>.

Sobre esta última cuestión, UPN presentó un texto alternativo que fue rechazado por los representantes de CDN, proponiendo recoger una declaración y no una alternativa total, como pretendía UPN. Durante el proceso negociador se ofrecieron por CDN hasta cuatro opciones, cada una de ellas más matizada respecto a las actitudes de UPN, pero este partido no estaba dispuesto a aceptar ninguna, “después de lo que

---

<sup>696</sup>. *Diario de Navarra*, de 3 de julio de 1996. *Literal*, 848, de 12 de julio de 1996.

<sup>697</sup>. *Diario de Noticias*, 5 de julio de 1996.

hemos dicho, de la campaña que hemos realizado y del dinero que nos hemos gastado”, que se cifró en varios millones de pesetas<sup>698</sup>. Eran víctimas de su propia demagogia.

El texto contenido en la propuesta de Programa de Gobierno que llevó CDN a la negociación con UPN sirvió de base para el diálogo, porque UPN no presentó un texto alternativo integral, sino variaciones a aquél. En relación con la cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca, la propuesta programática inicial de Convergencia fue la siguiente:

*“Considerando las especiales afinidades existentes entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca, reconocidas en el ordenamiento jurídico vigente, el Gobierno propiciará e intensificará las políticas de coordinación y cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca al objeto de garantizar un desarrollo coherente y equilibrado en aquellas materias en las que ambas Comunidades tienen intereses comunes, especialmente en materias educativas, culturales, de política lingüística, económicas, tributarias, de desarrollo industrial, sanitarias, de ordenación del territorio, infraestructuras, medio ambiente y medios de comunicación.*

*Para hacer más viable el cumplimiento de ese objetivo, el Gobierno mantendrá los contactos establecidos en el Acuerdo con el Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca por el que se crea un Órgano Permanente de Encuentro que mantendrá reuniones triangulares y cuyas decisiones se harán efectivas, en su caso, mediante los instrumentos jurídicos previstos en la Constitución, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral y el Estatuto de Autonomía para la Comunidad Autónoma Vasca”.*

En el primer texto se propuso mantener el marco del Acuerdo de Cooperación firmado entre ambos presidentes y aprobado por el Gobierno de Navarra el 13 de mayo de 1996, que había autorizado el Parlamento de Navarra el 11 de junio de 1996. Fue rechazada de plano por UPN con los argumentos dichos:

*“Considerando las especiales afinidades existentes entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca, reconocidas en el ordenamiento jurídico vigente, el Gobierno propiciará e intensificará las políticas de coordinación y cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca en el marco de los convenios de gestión y de los acuerdos de cooperación sobre las materias de la competencia de ambas Comunidades, conforme a la Constitución, el Amejoramiento y el Estatuto Vasco. Todo ello al objeto de garantizar un desarrollo coherente y equilibrado en aquellas materias en las que ambas Comunidades tienen intereses comunes, especialmente en materias educativas, culturales, de política lingüística, económicas,*

---

<sup>698</sup> En el boletín interno de CDN, *Plural*, de septiembre de 1996, aparece el siguiente texto: “UPN reconoció que no puede dar marcha atrás después de haber gastado tres millones de pesetas en atemorizar a los ciudadanos y ciudadanas de Navarra”.

*tributarias, de desarrollo industrial, sanitarias, de ordenación del territorio, infraestructuras, medio ambiente y medios de comunicación.*

La segunda propuesta hizo referencia al Acuerdo de Cooperación, dejándolo en el trámite en que se encontraba en las Cortes, de modo que, si lo autorizaban, se formalizaría un nuevo acuerdo de cooperación que, modificando aquél, garantizase la identidad de Navarra y el pleno ejercicio de su autonomía, que tanto preocupaba a UPN:

*“Considerando las especiales afinidades existentes entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca, reconocidas en el ordenamiento jurídico vigente, el Gobierno propiciará e intensificará las políticas de coordinación y cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca en el marco de los convenios de gestión y de los acuerdos de cooperación sobre las materias de la competencia de ambas Comunidades, conforme a la Constitución, el Amejoramiento y el Estatuto Vasco. Todo ello al objeto de garantizar un desarrollo coherente y equilibrado en aquellas materias en las que ambas Comunidades tienen intereses comunes, especialmente en materias educativas, culturales, de política lingüística, económicas, tributarias, de desarrollo industrial, sanitarias, de ordenación del territorio, infraestructuras, medio ambiente y medios de comunicación.*

*Si por las Cortes Españolas se autoriza el Acuerdo de Cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca, que fue aprobado por el Parlamento de Navarra en sesión de 11 de junio de 1996 (BOP 19-6-96), se procederá de acuerdo con la Comunidad Autónoma Vasca, a formalizar un nuevo Acuerdo de Cooperación que garantice la identidad de Navarra y el pleno ejercicio de su autonomía”.*

En el tercer texto propuesto por CDN, además de lo anterior, se añadió en el segundo párrafo que, en la nueva negociación con el Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca, se matizaba la garantía de la autonomía de Navarra en una Mesa de Encuentro sin competencias propias para la elaboración de convenios y acuerdos:

*“Si por las Cortes Españolas se autoriza el Acuerdo de Cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca, que fue aprobado por el Parlamento de Navarra en sesión de 11 de junio de 1996 (BOP 19-6-96), se procederá de acuerdo con la Comunidad Autónoma Vasca, a formalizar un nuevo Acuerdo de Cooperación que garantice la identidad de Navarra y el pleno ejercicio de su autonomía, configurando una Mesa de Encuentro, sin competencias propias, en la que participen los respectivos gobiernos, para la elaboración de convenios de gestión y acuerdos de cooperación en las materias de su competencia”.*

Todavía hubo una cuarta propuesta de CDN en la que, sobre el último texto, se añadieron unas bases para un nuevo Acuerdo de Cooperación en las que se preciaba el régimen de la cooperación y de los instrumentos que se establecieran a tal fin:

*1.ª La configuración de un marco permanente de encuentro que permita la coordinación y cooperación entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad*

*Autónoma Vasca, tiene antecedentes institucionales y políticos en ambas Comunidades, que dieron lugar a que, a propuesta del Grupo Popular, el Parlamento de Navarra adoptase la resolución de 12 de marzo de 1987, en la que se declaró la conveniencia de estudiar las "posibilidades legales; que permitan la creación de un Órgano Común Permanente para servir de cauce de encuentro entre los Gobiernos de ambas Comunidades en orden a la formalización de futuros convenios de cooperación en materias de interés común, siempre que ello no implique la atribución al referido órgano de funciones de representación política o de carácter decisorio y vinculante para ambas Comunidades".*

*2.º El Órgano Común Permanente entre los Gobiernos de ambas Comunidades se articulará en el marco que para la cooperación horizontal entre las Comunidades Autónomas establecen los artículos 145 de la Constitución, 70 de la LORAFNA y 22 del EAPV.*

*Tal Órgano Común Permanente no estará dotado de personalidad jurídica diferenciada, ni de competencias propias, siendo su función el intercambio de información y debate sobre cuestiones de interés común, la búsqueda y la concertación de actuaciones, la armonización de criterios, la elaboración de proyectos y programas, así como la acción unitaria si las instituciones de ambas Comunidades lo estiman conveniente.*

*3.º El ámbito material de la actuación del Órgano Común Permanente, estará constituido por todas las materias de la competencia de los respectivos Gobiernos, en cuanto éstos así lo decidan, basado en el libre acuerdo de ambas partes, conservando íntegramente sus competencias y su capacidad de decisión autónomas.*

*Si por el Órgano se propusieran proyectos normativos comunes, deberán ser aprobados independientemente por los respectivos Gobiernos y Parlamentos, sin que éstos queden vinculados por las propuestas, manteniendo toda su capacidad para el establecimiento, modificación, derogación o sustitución del marco normativo y de cualquier iniciativa sobre el mismo.*

*4.º Los Gobiernos de ambas Comunidades podrán transmitir al Órgano Común Permanente el ejercicio puntual y provisional de competencias, sin afectar a su titularidad, de modo que tal ejercicio pueda ser recuperado de inmediato y por decisión unilateral.*

*5.º La estructura del Órgano Común Permanente estará constituida por los siguientes elementos:*

*a) El Consejo, formado por los Presidentes, que lo copresiden, y dos miembros de los respectivos Gobiernos. Constituye el máximo nivel de participación política, por lo que le corresponden las funciones deliberantes, decisorias, de seguimiento y control de las actuaciones que se decidan.*

*b) El Secretariado Permanente, integrado por dos miembros del Consejo, que serán sus copresidentes, y por tres miembros de cada Gobierno. Le corresponde la preparación, el seguimiento y ejecución de los acuerdos del Consejo.*

*c) Las Ponencias Técnicas Sectoriales, constituidas paritariamente por quienes sean designados a tal fin por los respectivos Gobiernos.*

*Los representantes de las Comunidades en el Órgano Común Permanente actuarán bajo la dirección de los órganos de gobierno de aquéllas, sin que puedan separarse de sus instrucciones, ni comprometerles, salvo autorización expresa.*

*6.º Los acuerdos del Órgano Común Permanente adoptarán por unanimidad y consenso de sus miembros sobre los objetivos y medios. Su eficacia interna estará vinculada al compromiso voluntario adoptado por los Gobiernos, sin efectos directos sobre instancias ajenas, si aquéllos no les dotan de la cobertura formal necesaria para que adquieran tal carácter".*

El 14 de julio de 1996, después del encierro, se reanudó la negociación suspendida el día 5. Mientras los pamploneses y pamplonesas honraban a San Fermín en la octava de la festividad y preparaban el "Pobre de mí", los representantes de UPN en la negociación del Programa de Gobierno, señores AIZPÚN, GURREA y SANZ, rechazaban las anteriores propuestas de CDN y exigían que aceptara el texto sobre el Órgano Común que entregaron, "sin mover una sola coma", y paralizar el procedimiento de autorización en las Cortes, como se había acordado en la reunión del Consejo Regional de UPN celebrada el 14 de julio. Además, vetaban a Juan Cruz Alli en el Gobierno<sup>699</sup>; reducían a tres las carteras del CDN en el Gobierno; la actividad de los grupos parlamentarios se adoptaría por consenso y, en otro caso, por voto ponderado que eliminaba cualquier opción a los parlamentarios de aquél; modificar la composición del Ayuntamiento de Pamplona, respetando la alcaldía al CDN, y modificar la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona dando la presidencia a UPN.

Esta actitud negociadora de UPN de establecer condiciones inaceptables para Convergencia de Demócratas de Navarra, para no hacer posible al acuerdo ni el gobierno de coalición, confirmaba la sospecha de los miembros de Convergencia de Demócratas de Navarra de la falta de voluntad negociadora, que pretendía poner los obstáculos suficientes para impedir llegar a un acuerdo y acceder a la Presidencia del Gobierno de Navarra en solitario, aunque se demorase dos meses el proceso, como así ocurrió<sup>700</sup>.

UPN tenía asegurada la presidencia por los compromisos matritenses entre el PP y el PSOE y la actitud de la Gestora en PSN, reflejados en el documento de 11 de julio, que le permitió afirmar al señor SANZ: "ahora ya me veo como presidente", porque el señor PÉREZ CALVO, presidente de la gestora socialista, "me ha ratificado per-

---

<sup>699</sup> *Diario de Navarra*, 15 de julio de 1996, según explicó el señor GURREA, "no es un veto personal, sino funcional", porque, como matizó el señor Sanz, "con respecto a garantizar la estabilidad, entendemos que no debería formar parte de ese gobierno".

<sup>700</sup> *Literal*, 848, de 12 de julio de 1996, "...UPN simplemente ha tratado de lavarse la cara en esta negociación y pone varios obstáculos, uno es el órgano, otro será más adelante por ejemplo el reparto de responsabilidades, y finalmente el tercer obstáculo sería, si se llega a un acuerdo en los demás, que no esté Juan Cruz ALLI (en el Gobierno)". *Diario de Navarra*, 13 de julio de 1996.

sonalmente que el partido ha decidido pasar a la oposición y no va a apoyar a ningún candidato”<sup>701</sup>. El desenlace fue anunciado días antes, una vez más, por el señor URANGA (*Ollara*), esta vez escribiendo desde *la noria*, no desde el *gallico de San Cernin*. Desde UPN se siguió el guión y al director con total fidelidad:

*“UPN tiene en solitario la responsabilidad de aceptar, si se produce, la actitud de los socialistas, que sería la mejor solución para el presente y el futuro de la gobernabilidad de Navarra –lo ha sido en el pasado– aunque retrase hasta septiembre la votación decisiva para el nombramiento de presidente. Cabe también el pacto con Alli, cambiándole más que el programa las intenciones, cosa no muy difícil. E incluso puede llegarse a un entendimiento con el CDN, prescindiendo de Alli para el Gobierno, lo que sería el segundo mejor desenlace a la crisis planteada por los corruptos”*<sup>702</sup>.

Las exigencias de UPN para formar un programa base de un Gobierno de coalición no fueron aceptadas por CDN, porque iban más allá del veto personal disfrazado de funcional, afectaban a aspectos programáticos, pretendían el sometimiento del grupo parlamentario de Convergencia a la mayoría del grupo de Unión del Pueblo Navarro y reducían la presencia institucional.

En el programa de Gobierno para su investidura, el señor SANZ, el 15 de julio de 1996, incorporó los acuerdos sectoriales del programa que le propuso CDN, pero no consiguió el apoyo de ninguno de los grupos de la Cámara. En el discurso no hizo referencia alguna al Acuerdo de Cooperación, a pesar de haber sido uno de los elementos fundamentales de su campaña electoral. Aludió genéricamente a relacionar Navarra “con las Comunidades vecinas en el marco de la Unión Europea y el Mercado Único”. Realizó una enumeración de las Comunidades y Regiones vecinas con las que “se intensificarán las relaciones institucionales, culturales y socioeconómicas con la Comunidad Autónoma Vasca, con Aragón, con La Rioja, con Aquitania y los Pirineos Atlánticos”. Se ha de destacar que, sobre no hacer referencia a las relaciones diferenciadas con la Comunidad Autónoma Vasca, se diferenciò la relación con Aquitania y Pirineos Atlánticos de la establecida en el Protocolo entre Aquitania, Euzkadi y Navarra. Este Protocolo no ha sido denunciado, pero ha quedado abandonado al haber establecido una relación directa con la región de Aquitania.

<sup>701</sup> *Diario de Navarra*, 11 de julio de 1996.

<sup>702</sup> “Hacia un gobierno UPN”, *Diario de Navarra*, 6 de julio de 1996. *Literal*, 848, de 12 de junio, recogió la opinión del negociador de CDN señor ALLI, quien describió la estrategia negociadora de UPN y del señor GURREA, que era avalada por el *Diario de Navarra*: “Estoy convencido desde el primer día de que la estrategia de Rafael GURREA es ir a la lista más votada, porque como él dijo muy bien, es la que menos le cuesta y él es un buen comprador, dice, yo compro barato y vendo caro. ¿Y qué es lo más barato?, estar ellos en el Gobierno exclusivamente. [...] el antiguo director desveló toda la estrategia, que pasaba o por lista más votada o por gobierno de coalición si el CDN tragaba el órgano y alguna otra cosa o, en todo caso, por eliminar a Juan Cruz ALLI, y lo dijo ese señor, que es la postura oficial de UPN”.

En todas las votaciones fue rechazada la investidura del candidato señor SANZ que hubo de esperar al transcurso del plazo de dos meses para conseguirla por mandato de la previsión legal. El nuevo Presidente del Gobierno tomó posesión el día 18 de septiembre de 1996.

En una conferencia que, el ya investido Presidente de la Comunidad Foral, señor SANZ, pronunció el 10 de octubre, hizo referencia a la actitud de UPN y del Gobierno “contraria a la firma de un Acuerdo de Cooperación de esta naturaleza, pues hay quienes utilizaban el argumento de que una decisión contraria en el Senado sería una falta de respeto a los Parlamentos Autonómicos, han perdido toda legitimidad, a raíz de la nueva posición del PSN en boca del Presidente de su Gestora, y del cambio de Gobierno en la Comunidad Foral de Navarra”<sup>703</sup>.

### 5.3. El modelo de Acuerdo de Cooperación y de órgano de UPN

En la negociación UPN presentó un texto alternativo de Acuerdo de Cooperación con el matiz de que “tenía sólo la conformidad del Grupo Parlamentario”. Durante el proceso, los representantes de CDN realizaron las propuestas expuestas anteriormente, que fueron rechazadas. El texto alternativo tuvo posteriormente el aval del Consejo Regional de UPN, ya que terminaron exigiendo que CDN aceptara el texto sobre el Órgano Común que entregaron, “sin mover una sola coma”, como se había acordado en la reunión del Consejo Regional de UPN celebrada el día 14 de julio. La actitud, supuestamente negociadora de UPN, fue valorada por uno de los negociadores de Convergencia:

*“...cuando hablamos de ese asunto ellos saben que no hay motivos de orden constitucional ni de legalidad ni de identidad de Navarra. Simplemente, ellos han tomado una postura política y es muy corto el tiempo para cambiar de actitud. Ellos son conscientes de que sale en las Cortes, que el Partido Popular lo apoya, aunque el pacto les obligue a tener incluso que votar en contra. Se trata de una pura postura política de oportunismo. Ellos pensaron que era un tema que podía suscitar los apoyos y las adhesiones de las posturas viscerales de la sociedad navarra y se agarraron a ello, incluso llegaron a decirnos que no sólo había sido un tema político que lo acabamos de sacar, es que además nos ha costado mucho dinero la campaña que hemos hecho”<sup>704</sup>.*

El texto alternativo e inamovible entregado en la negociación por los representantes de UPN a los de CDN era una copia del Acuerdo de cooperación aprobado por los Gobiernos y publicado en el B. O. del Parlamento<sup>705</sup>. Sobre el texto impreso figu-

<sup>703</sup> M. SANZ, “Navarra: presente y futuro”, *Navarra Foro XXI*, Pamplona, 10 de octubre de 1996.

<sup>704</sup> *Literat*, 848, de 12 de julio de 1996.

<sup>705</sup> *BOP*, 32, de 31 de mayo de 1996.

raban las correcciones de puño y letra del Secretario General de UPN señor GURREA, que dejó el texto con el resultado que se expone a continuación. Tales correcciones fueron posteriormente remitidas al Partido Popular para que las introdujera en el debate en el Senado.

### 5.3.1. El texto propuesto por UPN

Se recoge el texto original, tachando lo modificado por UPN e incorporando en negrita la reforma propuesta.

*~~“La colaboración permanente~~ **El marco estable de cooperación** entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra que se instrumenta a través del presente Acuerdo, se fundamenta no sólo en una mera relación de vecindad que aconseja contactos esporádicos, sino que hunde sus raíces en una afinidad ~~histórica~~ **económica**, cultural y social que ha tenido diversas manifestaciones a través de los tiempos.*

*La participación en distintas actuaciones y foros conjuntos entre ambas Comunidades, se ha plasmado fundamentalmente en el ámbito lingüístico y cultural.*

*Este planteamiento de colaboración cristaliza en 1918 con la constitución por parte de las Diputaciones de Navarra, Álava, Bizkaia y Guipúzcoa de la Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza. En la misma época, se produce asimismo, la fundación de la Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia, bajo el patrocinio de las cuatro Diputaciones, que aprueban, una a una, sus estatutos, con el propósito de conservar y fomentar el euskera y la cultura transmitida por la lengua vasca.*

*En el marco de la Constitución Española de 1978, el Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Ley Orgánica de Reintegración y Mejora del Régimen Foral de Navarra, prevén mecanismos de encuentro y cooperación desde el total respeto a la voluntad de los ciudadanos de cada Comunidad, lo que se traduce en el reconocimiento mutuo de las estructuras político-administrativas actualmente vigentes. Las posibilidades de colaboración que ofrece dicho marco legal ya han sido aprovechadas para, a nivel sectorial, suscribir acuerdos en diversas áreas.*

*Las relaciones existentes entre ambas Comunidades no son exclusivamente de carácter bilateral, sino que se proyectan también en foros regionales multilaterales en el marco europeo, tales como el Protocolo de colaboración transfronteriza entre Aquitania, Euzkadi y Navarra, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, el Comité de las Regiones, la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), Arco Atlántico, la Conferencia de las Regiones del Sur de Europa (SEA), Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE).*

*Tomando en consideración antecedentes tan importantes como los descritos, el Gobierno de Navarra y el Gobierno Vasco entienden llegado el momento de establecer mecanismos generales de colaboración. ~~Esta voluntad ha quedado ya refle-~~*

~~jada en pronunciamientos de los Parlamentos respectivos, en los que se ha instado el estudio de las posibilidades legales que permitan la creación de un órgano común permanente para servir de cauce de encuentro entre ambas Comunidades. Asimismo, se ha recogido como compromiso en sucesivos Acuerdos programáticos gubernamentales. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ya en 1987 se contemplaba la posibilidad de establecer un órgano común permanente, y en Navarra, con motivo del Gobierno de Coalición constituido en 1995, consta el compromiso de promover la creación de una comisión intergubernamental de carácter permanente cuyas decisiones se harán efectivas mediante los correspondientes instrumentos jurídicos, en el marco de una política de coordinación y cooperación entre las dos Comunidades en base a las especiales afinidades existentes.~~

~~El 25 de octubre de 1995 se firma el Protocolo declarativo de intenciones del que trae causa el presente Acuerdo de Cooperación que persigue fundamentalmente a través del establecimiento de un Órgano Permanente de Encuentro, desarrollar, en el marco de sus respectivas competencias, relaciones de colaboración permanente, procurando el progreso de sus ciudadanos y de sus agentes económicos y sociales desde una perspectiva de cooperación, igualdad y respeto mutuo.~~

~~Con la voluntad de contribuir al fortalecimiento de unas relaciones fructíferas y estrechas, de avanzar en el desarrollo coherente y equilibrado en aquellas materias en las que tienen intereses comunes, y de trabajar conjuntamente en el progreso de ambas Comunidades en el horizonte europeo,~~

~~El Lehendakari del Gobierno Vasco, Excmo. Sr. D. José Antonio Ardanza Garro, y~~

~~El Presidente del Gobierno de Navarra, Excmo. Sr. D. Javier Otano Cid Miguel Sanz Sesma,~~

~~en la alta representación que ostentan,~~

~~ACUERDAN:~~

~~Artículo 1.-Finalidad.~~

~~La Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra deciden establecer e impulsar un marco permanente estable de cooperación en aquellas materias que sean de su competencia, según el ordenamiento jurídico vigente.~~

~~Artículo 2.-Objetivos.~~

~~El presente Acuerdo de Cooperación tiene como principales objetivos los siguientes:~~

~~1.-Establecer y desarrollar la cooperación en aquellas áreas en las que las dos Comunidades tienen coincidan en intereses comunes, especialmente en materias:~~

- ~~—culturales, de política lingüística y de medios de comunicación,~~
- ~~—educativas,~~
- ~~—económicas, tributarias y administrativas,~~

- de desarrollo industrial, comercial y turístico,*
- de agricultura y medio ambiente,*
- de infraestructuras y ordenación territorial,*
- sanitarias,*
- de protección civil y de seguridad,*
- de acción exterior.*

*2.–Coordinar sus políticas actuaciones respectivas en las materias de su competencia, en el marco de los convenios y acuerdos que se adopten formalicen,*

*3.–Definir y poner en marcha iniciativas y proyectos conjuntos, para lo cual se desarrollará la asistencia mutua en la preparación, articulación, seguimiento y evaluación de dichas acciones.*

*4.–Promover el intercambio de información institucional entre las Administraciones sobre sus respectivas políticas en los distintos ámbitos en los que ejercen su labor de gobierno y sobre cualquier materia de interés común.*

*5.–Realizar estudios e investigaciones de forma conjunta en los ejes de cooperación citados.*

*6.–Impulsar la colaboración y el mutuo auxilio en la defensa de las singularidades propias de los regímenes forales de ambas Comunidades.*

*7.–Propiciar proyectos de colaboración para la formación del personal al servicio de las distintas Administraciones.*

*8.–Apoyar las relaciones culturales, sociales y económicas entre agentes del sector privado de las dos Comunidades, comprometiéndose activamente a hacer extensiva la colaboración a las Entidades Locales y Territoriales, y a ámbitos como las Universidades, Cámaras de Comercio, Colegios profesionales y asociaciones culturales.*

*9.–Contribuir a estrechar las relaciones con sus colectividades en el exterior, promoviendo su desarrollo a través de los Centros o Casas (regionales) existentes.*

*10.–Trabajar conjuntamente en la consecución de una Europa en la que las (dos) Regiones tengan un papel destacado, para lo cual propiciarán el cumplimiento de los fines de las asociaciones y foros europeos, de carácter transfronterizo o de más amplio espectro, de las que forman parte.*

*Artículo 3.–Del Órgano Permanente de Encuentro. De la Comisión de Cooperación.*

*Para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el presente Acuerdo de Cooperación, los Gobiernos de Navarra y del País Vasco constituyen un Órgano Permanente de Encuentro establecen una Comisión de Cooperación con la finalidad de institucionalizar un foro marco estable y permanente de relación que sirva de instrumento de coordinación interadministrativa e impulso en las materias de interés común para ambas Comunidades.*

Artículo 4.–Estructura.

~~El Órgano Permanente de Encuentro~~ **La Comisión de Cooperación** se compone de:

- 1.– ~~El Consejo~~ **La Mesa**.
- 2.– El Secretariado ~~Permanente~~.
- 3.– Las Ponencias Técnicas.

Artículo 5.– ~~El Consejo~~ **La Mesa**.

1.– ~~El Consejo~~ **La Mesa** constituye la máxima representación política del ~~Órgano Permanente de Encuentro~~ **de la Comisión de Cooperación**, componiéndose por los Presidentes y ~~tres~~ **dos** miembros de cada uno de los dos Gobiernos.

2.– La presidencia ~~del Consejo~~ **de la Mesa** será compartida por los Presidentes de ambos Gobiernos.

3.– ~~El Consejo~~ **La Mesa** elaborará el programa de actuaciones y objetivos que favorezcan la relación entre ambas Comunidades, así como los de carácter sectorial en aquellas materias y políticas en que resulte de interés coordinar las acciones de los respectivos Gobiernos.

4.– ~~El Consejo~~ **La Mesa** tendrá al menos ~~dos reuniones anuales~~ **una reunión anual** en las que recibirá la información relativa a las relaciones y supuestos de colaboración que hayan tenido lugar entre ambas Comunidades y evaluará el desarrollo y cumplimiento de las acciones programadas.

Además de ~~estas sesiones~~ (esta sesión), ~~el Consejo~~ **la Mesa** se reunirá en cualquier momento a instancia de ambos Presidentes.

5.– Se reflejarán en Acta conjunta los ~~acuerdos~~ **proyectos de acuerdo** que se adopten en ~~el Consejo~~ **la Mesa**. A tal fin, asistirán a las reuniones del mismo dos miembros del Secretariado ~~Permanente~~, uno designado por cada Gobierno, que realizarán la función de Secretaría.

6.– Los ~~acuerdos~~ **proyectos de acuerdo** que alcance el Consejo serán públicos y cuando sea preciso se instrumentarán a través de los correspondientes **acuerdos de los respectivos Gobiernos**, convenios de colaboración y acuerdos de cooperación, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

Artículo 6.– El Secretariado ~~Permanente~~.

1.– El Secretariado ~~Permanente~~ constituye el órgano de preparación y seguimiento del trabajo del Consejo.

2.– El Secretariado ~~Permanente~~ será presidido por dos miembros ~~del Consejo~~ **de la Mesa** designados uno por cada parte. Igualmente, serán miembros del mismo ~~tres~~ **dos** representantes de cada uno de los Gobiernos.

3.– Los miembros del Secretariado ~~Permanente~~ coordinarán e impulsarán en sus respectivas Administraciones el desarrollo de las actuaciones programadas por ~~el Consejo~~ **la Mesa**.

4.- El Secretariado ~~Permanente~~ se reunirá siempre que los presidentes de este órgano lo consideren oportuno. En todo caso, se reunirá antes de cada convocatoria ~~del Consejo de la Mesa~~ a fin de preparar el orden del día de su sesión.

Artículo 7.- Las Ponencias Técnicas.

1.- Podrán constituirse Ponencias Técnicas en los casos en que el ~~Consejo o el Secretariado Permanente consideren~~ **considere** necesario abordar el estudio específico de acciones sectoriales en las que exista un interés compartido por ambas Comunidades.

2.- Las Ponencias Técnicas, de carácter paritario, tendrán la composición que se estime oportuna en cada caso en que sean constituidas, y tendrán duración limitada al tiempo que requiera el desarrollo de las funciones y objetivos que les sean encomendados.

3.- El desarrollo de los trabajos encomendados a las Ponencias Técnicas se realizará sin perjuicio de las relaciones ordinarias de colaboración sectorial que tengan lugar entre ambas Administraciones y que serán coordinadas, asimismo, por el Secretariado ~~Permanente~~.

Y, en prueba de conformidad con el texto anteriormente expuesto, firman el presente documento, por duplicado, en euskera y castellano, en ....., a ..... de ..... de 1996.

Fdo.: José Antonio Ardanza Garro

Lehendakari del Gobierno Vasco

Fdo.: ~~Javier Otano~~ **Cid Miguel Sanz Sesma**

Presidente del Gobierno de Navarra

### 5.3.2. Contenido y alcance de las modificaciones introducidas por UPN

Las modificaciones que introdujo en el texto el Secretario General de UPN, señor GURREA, tienen diverso alcance y contenido y afectan a todos los artículos del Acuerdo de Cooperación.

#### A. Modificaciones terminológicas.

a) Se observa la supresión del término *permanente* o su sustitución por el de *estable* en el inicio del preámbulo: “la colaboración permanente” por “el marco estable de cooperación”; en el artículo 1: “marco permanente de cooperación” por “marco estable de cooperación”; en el artículo 3: “marco estable y permanente” por “marco estable”, y en los artículos 4 y 6: se suprime el calificativo de *permanente* del Secretariado.

b) En el artículo 2.2 se sustituye *políticas* por *actuaciones*. Si entendemos las primeras como las orientaciones o directrices que rigen una actuación, podemos observar que se trata de cómo actuar y de producir actuaciones, de modos de obrar y

actuar con unas determinadas orientaciones. El cambio parece pretender eliminar cualquier referencia a la actividad política.

c) En el artículo 3 se sustituye el Órgano como “foro estable y permanente” por la Comisión “marco estable”. El primero, en cuanto espacio de reunión de las partes para hablar de los fines de la cooperación, era redundante por ser estable y permanente, que tienen el mismo significado. La segunda, en cuanto espacio estable delimitado para los mismos fines.

Se completa la aportación añadiendo que el “marco estable” que sustituye al “foro estable y permanente” es “instrumento de coordinación *interadministrativa*”, que es de lo que se trata, de la cooperación entre los Gobiernos y sus respectivas Administraciones, que son quienes la realizan efectivamente.

d) En los artículos 3, 4 y 5 se sustituye *Órgano Permanente de Encuentro* por *Comisión de Cooperación*.

Para que el enemigo no exista, lo principal es hacerlo desaparecer nominalmente, o cambiarle la designación. Ese exorcismo se practica cambiando la denominación, aunque una y otra tengan el mismo significado, como se ha expuesto. Todos los males que para la identidad de Navarra llevaba aparejado el *Órgano Permanente de Encuentro* quedan superados si se le llama *Comisión de Cooperación*. Esto es, si el conjunto de personas que en representación de ambos Gobiernos se reúnen para dialogar y decidir sobre el fin del Acuerdo forman una estructura sin personalidad jurídica propia, aunque dotada de una cierta subjetividad finalista, que es el órgano, resulta nefasto y hasta anticonstitucional. Ahora bien, adquiere todas las bondades si se transforma en una Comisión, como un conjunto de personas encargadas por ambos Gobiernos de ejercer las encomiendas que aquéllos les atribuyan en cuanto al mismo fin de la cooperación y sin dotarles de personalidad, sino de la misma individualidad y subjetividad orgánica que a la anterior.

Estas y otras modificaciones reflejan, en el mejor de los casos, un prurito puramente reformista de lo hecho, de enmendar la plana sin aportar nada que lo justifique, salvo hacerlo, porque se trata de términos y conceptos sinónimos, ya que lo estable hace referencia a lo que es durable y permanece. Ahora bien, en el presente caso, se trata de modificar para justificar lo dicho anteriormente de un modo tan infundado, atribuyendo a los conceptos un significado ajeno al propio y transmitiendo un contenido del propio Acuerdo que, como se reconoció finalmente, no era lo dicho tan demagógicamente. Como se trata de dar una “respuesta contundente ante una agresión frontal”, todo valía porque se trataba, una vez más, de salvar la identidad de Navarra.

#### B. Supresión de referentes históricos

Se suprimen del preámbulo las referencias históricas en las que se recoge un proceso de avance hacia el Acuerdo. Bien es cierto que UPN no había participado en el mismo, pero no deja de ser un conjunto de hechos, aunque hayan sido otros lo protagonistas. Se desvincula del Protocolo así como de la consideración de la coopera-

ción como un instrumento de relación institucional, que ha tenido la primera plasmación en aquél.

C. Se generaliza el objetivo respecto a los intereses comunes

En todo el debate se confundieron los objetivos del Acuerdo con las competencias materiales sobre las que pudiera actuar uno de ellos. Se mantienen básicamente los mismos objetivos con algunos pequeños matices sobre el texto original, pero en el apartado 1 se suprime una enumeración de materias sobre las que las Comunidades tienen “intereses comunes, especialmente”, esto es, de modo singular frente a lo general que es todo su ámbito competencial material. Frente a lo afirmado en el debate no es objetivo de la cooperación actuar en todo el ámbito competencial general, sino en aquella parte del mismo en que ambas partes consideren que tienen “intereses comunes”, enumerando los que consideran que pueden reflejarse tales intereses de modo singular.

Por tanto, la concreción de si en esos ámbitos competenciales enumerados se produce o no el interés común, queda a la decisión de las partes contratantes, porque se está estableciendo un sistema de medios para el fin, que es la cooperación. El Acuerdo es instrumento a su servicio, del mismo modo que los convenios de Gestión y otros Acuerdos que puedan establecerse. Se ha confundido el fin, que es la cooperación (art. 1), con el objetivo de ésta en defensa de los intereses comunes en general (art. 2) y la enumeración de unos ámbitos competenciales en que ese interés puede ser más preciso y singular.

D. Parece ser que la cooperación se podrá desarrollar sin acuerdos entre las partes

Así se desprende de la sustitución en el artículo 2.2. de los “acuerdos que se adopten” por los “convenios que se formalicen”. Se trata de dos cosas distintas: los acuerdos son el resultado de la resolución que toman las partes por haber coincidido en ello y es propio del modo de la formación de la voluntad conjunta entre personas físicas o jurídicas, así como de los órganos colegiados. Los convenios son instrumentos para formalizar técnicamente los acuerdos de voluntades y, a su vez, serán acordados en su necesidad, contenido, aprobación y ejecución. Por tanto el acuerdo es un *præius* siempre necesario para la propia existencia del instrumento y medio.

Tampoco la Mesa, que sustituye al Consejo, adoptará acuerdos, sino “proyectos de acuerdos” (arts. 5.5 y 6), “que se instrumentarán a través de los correspondientes acuerdos de los respectivos Gobiernos, convenios de colaboración y acuerdos de cooperación”. Lo normal en los órganos colegiados es que formen su voluntad por medio de la adopción de acuerdos, en este caso por consenso, dada la presencia paritaria. Pero se trata de que no sea así, sino que sólo se trate de “proyectos de acuerdos”, de reconocer al Consejo una capacidad de propuesta a los respectivos Gobiernos, para evitar que incluso con esa composición puedan tomar decisiones sobre lo que los Gobiernos le encomienden. De este modo los Gobiernos se reservan las decisiones sobre lo que sus representantes acuerden, sin tener en cuenta que el órgano no tiene titularidad de competencia y sólo la podrá tener para la gestión si así se le atribuye y en las condiciones en que se haga.

#### E. Se excluye el fomento de la cooperación social

Se propone suprimir del artículo 2.8 que uno de los objetivos de la cooperación sea estimular que se extienda la cooperación a determinadas instituciones representativas, como las Entidades Locales, Universidades, Cámaras de Comercio, Colegios profesionales y asociaciones culturales. Realmente sorprendente porque, precisamente, son ámbitos sociales en los que la cooperación es, también, un hecho por su propia naturaleza y tiene una existencia real, en algunos casos, desde hace mucho tiempo.

#### F. El peligroso Órgano Permanente de Encuentro

Como ha quedado expuesto, fue el objetivo central de la batalla política de UPN contra el Acuerdo de Cooperación imputándole, en primer lugar, carácter de federación; posteriormente un menor significado de “tufillo federalizante”, después el no ser “supracomunitario, pero que tiene vocación de serlo”, y finalmente el ser “una fórmula sin precedentes de relación entre dos Comunidades Autónomas (quizás no ilegal, pero sí alegal)”<sup>706</sup>. Esta valoración, realizada mucho después de haberse retirado de la tramitación en el Congreso trata de justificar los comportamientos, la campaña de concienciación-intoxicación política y reconoce la inexactitud de los argumentos utilizados anteriormente, siendo, además, incorrecta en sí misma.

##### a) El Órgano y la Comisión

Se ha señalado cómo se cambia el *Órgano Permanente de Encuentro* por la *Comisión de Cooperación*, aunque ambos tienen el mismo fin y contenido. Constituyen un conjunto de personas que, en representación de ambos Gobiernos, forman una estructura sin personalidad jurídica propia, que se reúnen para dialogar y decidir sobre el contenido y los medios para hacer efectivo el fin del Acuerdo y articular las técnicas para hacer efectiva la cooperación.

##### b) El Consejo y la Mesa

También se varía la denominación de los elementos que forman el Órgano. El Consejo pasa a denominarse La Mesa, con el fin de hacerle perder el carácter de órgano colegiado integrado por las partes que dirige o administra la organización configurada para cumplir el fin y establecer los medios pertinentes. Si se trata de un elemento de organización, la Mesa es una sinécdoque referida al conjunto de personas que la dirigen y organizan, como los presidentes, secretarios, miembros, etc., quienes habitualmente se reúnen en torno a una mesa, de modo que el medio ha dado el nombre al órgano, que no pierde tal naturaleza a pesar del tropo.

##### c) La Mesa no será la máxima representación política

En el artículo 5.1 dispone: “El Consejo constituye la máxima representación política del Órgano Permanente de Encuentro”. Se propuso su sustitución por el siguiente: “La Mesa constituye la máxima representación de la Comisión de Cooperación”. Ésta

---

<sup>706</sup> UPN, 20 años..., cit., p. 151.

fue una de las grandes batallas dialécticas, como prueba de que se pretendía crear un órgano superior y supraordenado a los de las Comunidades, en el que se encubría la federación de ambas Comunidades. Una lectura lógica del artículo –sin pretender buscar razonadas sinrazones para justificar una postura política– jamás hubiese encontrado tal sarta de sofismas. Es absurdo pensar que los miembros de las respectivas asesorías jurídicas de los Gobiernos que redactaron el texto estuvieran tan ayunos de conocimientos jurídico-organizativos que pretendieran violar la prohibición de constituir una federación, que establece el artículo 145.1 CE. Por el contrario, en sus informes dejan clara la posibilidad de tales órganos, porque son de ámbito interno al acuerdo y no afectan ni al modelo autonómico ni a la organización de las Comunidades ni a la titularidad de sus competencias. Terminó siendo reconocido por el propio señor DEL BURGO cuando afirmó: “No queremos establecer un órgano que en este momento, sobre el papel, no es supracomunitario, pero que tiene vocación de serlo”<sup>707</sup>.

El Consejo es un elemento de la estructura del Órgano, integrado por los Presidentes y tres miembros de cada uno de los Gobiernos. Los otros elementos son el Secretariado y las Ponencias Técnicas, con funciones técnicas mediales de estudio, preparación y seguimiento. Por tanto, el Consejo es el espacio político, integrado por los políticos representantes de las Comunidades, en el que se toman decisiones políticas sobre la cooperación. Como órgano de naturaleza y composición política tiene la representación política del Órgano en todo aquello en que sus miembros quieran que aparezca como el espacio de encuentro de ambas Comunidades.

A la hora de las decisiones, ninguna de las partes se superpone a la otra, sino que están en igualdad en el número de miembros (art. 5.1), en la presidencia compartida (art. 5.2), en la adopción de acuerdos por el consenso exigido por tales situaciones (art. 2.5), en el Secretariado (art. 6.2) y en las Ponencias Técnicas (art. 7.2).

A partir de la realidad del texto, todo cuanto se dijo eran prejuicios o juicios de intenciones carentes de todo fundamento en el documento y en el orden jurídico-institucional. Sabido es que el debate partidista no siempre exige conocimiento y rigor, basta con lanzar soflamas demagógicas para generar la adhesión de quienes se dejan llevar.

d) El Secretariado no será permanente

A pesar de ser el “órgano de preparación y seguimiento del trabajo”, cuya labor precisa de una estabilidad y continuidad, no será permanente, no permanece en un mismo lugar, estado o calidad. Según este planteamiento, ni siquiera es estable, por lo que debiera ser itinerante para no permanecer en el mismo lugar, que no resultará muy operativo con todos sus documentos y bases de datos en continuo movimiento y sin domicilio fijo y conocido; tampoco permanecerá en el mismo estado o calidad, de modo que deberá variar en su configuración y medios personales, físicos, económicos, etc. Parece un absurdo en sí mismo porque contradice su naturaleza y función. Ahora

<sup>707</sup>. *Diario de Noticias y ABC*, 29 de agosto de 1996.

bien, si de lo que se trata es de eliminar el adjetivo para poder decir que no será permanente aquello que lo es por su propia naturaleza, es comprensible, porque se cambia la nomenclatura para que parezca que se cambia algo que sigue igual y, de paso, algunos se lo crean.

Como se expondrá, la existencia de un Secretariado o Secretaría Permanente es característica común de la configuración de órganos de cooperación, de donde se tomó la referencia para este Acuerdo.

Tras el fallido proceso de investidura y en tanto transcurrían los plazos legales, el candidato señor SANZ expuso su actitud respecto al Acuerdo de Cooperación entre las Comunidades Vasca y Foral, que se hallaba pendiente de la autorización de las Cortes, así como su valoración de un cambio de criterio por parte del Partido Socialista “que yo no descarto”:

*“Nosotros, si no se modifica el actual texto, si no se eliminan competencias políticas al órgano común, intentaremos hacerlo lo menos operativo posible, siempre respetando la voluntad mayoritaria del Parlamento, pero en estos momentos nosotros tenemos serias dudas de que el propio Partido Socialista no está en una actitud responsable de mostrarse favorable a los acuerdos de cooperación, igual que nosotros, pero también de que esos acuerdos de cooperación no introduzcan ninguna línea de disenso entre las fuerzas mayoritarias que pueda suponer ni un ápice de pérdida en lo que es la identidad de Navarra como comunidad diferenciada, y en este sentido yo tengo plena confianza en que en el trámite de las Cortes Generales pueda redactarse y consensuarse un nuevo texto que de alguna forma elimine los recelos de quienes entendemos que el actual texto, además de haber supuesto una marginación clara de UPN en su elaboración, tiene unos puntos oscuros, como puede ser el generalizar la cooperación a todas y cada una de las materias en que tiene competencia la Comunidad Foral y en que dentro de ese acuerdo de cooperación se establezca un órgano político de carácter permanente entre ambas comunidades y que además va a tener competencias ejecutivas a la hora de definir materias que estén sometidas a la cooperación entre ambas comunidades”<sup>708</sup>.*

#### **5.4. La Comisión Gestora del Partido Socialista y el Órgano Común Permanente**

La Comisión Gestora del Partido Socialista de Navarra fue muy contestada en sus decisiones por parte de las Agrupaciones Locales y por su Comité Regional, hasta el punto de que anunció la dimisión de sus miembros, con el riesgo de que el partido fuera disuelto por el Comité Federal. La presencia en Navarra del Secretario de organización, señor CISCAR, puso fin a la crisis, convenció a la Gestora de continuar en su labor, para lo que se disolvió el Consejo Regional y precipitó el proceso congresual

---

<sup>708</sup>. *Líteral*, 22 de julio de 1996.

para la elección de los órganos del Partido<sup>709</sup>. La situación la describió el gallo (*Ollarra*) del señor URANGA:

*“Han tenido que venir de Madrid los jefes para poner orden en el cotarro socialista navarro. Y es que los partidos democráticos, todos, funcionan como antes la mili: el que manda manda y tiene razón. Don Cipriá ha puesto las gentes, si no en su sitio, sí en el lugar que el partido quiere que estén: la gestora a la cabeza, y los demás a obedecer. Nada de votaciones, mayorías, minorías, ni críticos. Todos callados y el que proteste o no se muestre conforme, a la calle. Un buen método para que todo funcione”<sup>710</sup>.*

El PP planteó ante la Mesa del Senado la posibilidad de un aplazamiento en el trámite que permitiera “la introducción de condicionamientos interpretativos”, a lo que el Presidente de la Gestora socialista de Navarra se mostró conforme, porque se trataba de buscar “el máximo consenso posible y, desde luego, teniendo en cuenta la opinión de los partidos mayoritarios. En este caso, considero que el partido mayoritario en Navarra es UPN, también es el PSOE y algún otro, pero considero que hay que contar con UPN para este asunto”<sup>711</sup>. La Comisión Gestora del Partido Socialista de Navarra abrió esperanzas en UPN de un profundo cambio de actitud sobre el Acuerdo de Cooperación, como reconoció el señor DEL BURGO recordando los ambiguos pronunciamientos que sobre su constitucionalidad había realizado el Presidente de la Gestora socialista<sup>712</sup>:

*“...otra cuestión que hay que tomar en cuenta es la actual posición de la comisión gestora del PSN. A través de su presidente [...] ha dicho que es imprescindible llegar a un acuerdo porque entiende que hay cuestiones que son dudosamente constitucionales [...]. Entiendo que habrá que hacer un esfuerzo [...] para ver en qué medida ese planteamiento del PSN coincide con los objetivos de UPN. Y si se pudiera llegar a un acuerdo, también tendría respaldo en el Parlamento de Navarra. No sería malo decirles a las Cortes Generales que el Gobierno de Navarra, con el respaldo de una mayoría parlamentaria, opina que en sus términos actuales ese acuerdo no debe ser aprobado”<sup>713</sup>.*

#### 5.4.1. “La paz civil peligra con el Acuerdo con la CAV”

Reforzada la Comisión Gestora del PSN-PSOE con el apoyo de la Comisión Federal y la sumisión del movimiento de oposición interno de las Asambleas locales,

<sup>709</sup> El Presidente de la Gestora, señor PÉREZ CALVO, anunció su dimisión por motivos profesionales el 22 de septiembre de 1996, siendo sustituido por el señor ARBELOA. La Comisión Ejecutiva Federal de 24 de septiembre nombró sustituto a Juan José LIZARBE.

<sup>710</sup> “Disciplina socialista y gobierno de UPN”, *Diario de Navarra*, 8 de septiembre de 1996.

<sup>711</sup> *Literal*, 876, 22 de agosto de 1996. *Diario de Navarra*, 22 de agosto de 1996.

<sup>712</sup> “A vueltas con el Órgano Permanente de Encuentro”, *Diario de Navarra*, 23 de mayo de 1996.

<sup>713</sup> *Diario de Navarra*, 22 de septiembre de 1996.

la Comisión creada para estudiar la cuestión del Acuerdo de Cooperación y el Órgano Permanente recabó opiniones entre sus miembros y otras personas significativas del partido y la sociedad. De entre ellas, trascendió un documento titulado *Consideraciones sobre el Órgano Común Permanente entre Navarra y el País Vasco*, del que se publicó amplia información periodística bajo el título “La paz civil peligra con el Acuerdo con la CAV”<sup>714</sup>.

El subtítulo se refirió al autor y a alguna de las valoraciones: “Obra de PÉREZ CALVO, dice que los socialistas son el *tonto útil* de los nacionalistas y afirma que UPN es la fuerza que mejor representa a Navarra”. Aparecieron, además, los siguientes sumarios:

– “*El PSN ha tenido una etapa sin rumbo fijo ante las cuestiones nacionalistas. Se trata de mantenerse en el Gobierno y se pasa por todo lo que se exija para ello*”.

– “*El Acuerdo con la CAV rompe el acuerdo básico en materia de autonomía que mantienen UPN y PSN (y la UGT en lo sindical) y la paz civil de Navarra está directamente relacionada con ese consenso, por lo que el PSN no puede jugar con ese fuego*”.

– “*UPN es la fuerza que mejor representa hoy a Navarra, y una postura del PSN a favor del Acuerdo reafirmaría esa imagen real*”.

– “*Asuntos como el del órgano común sólo benefician a los nacionalistas, incluidos los de ETA. Representa sacar adelante una política nacionalista con el apoyo del PSN, que hace de tonto útil*”.

– “*El Acuerdo favorece a los polos enfrentados, o sea nacionalistas y CDN y UPN, y perjudica al PSN*”.

Este documento fue utilizado en el debate interno en el que las bases rechazaron mayoritariamente la estrategia política de la Comisión Gestora y su actitud de aproximación a UPN. Desde esta posición tan próxima y coincidente con la de UPN se explica la ambigüedad de las posiciones de la Gestora y Grupo Parlamentario Socialista respecto a la decisión del Gobierno de retirada y posteriores debates sobre la materia. El documento es revisionista de los comportamientos socialistas hasta el momento, tanto en la época previa como en la posterior al Amejoramiento, tratando de desligarlo del liderazgo que había tenido en las propuestas normativas y programáticas favorables a establecer relaciones de cooperación y un órgano para desarrollarla, en una institucionalización entre ambas Comunidades desde la Constitución, como se ha expuesto. Busca olvidar el pasado inmediato y de adecuar el discurso a las nuevas

---

<sup>714</sup> *Diario de Noticias*, de 19 de octubre de 1996. Sobre el autor se afirmó: “cuya autoría recae sobre Antonio PÉREZ CALVO (expresidente de la Gestora y actual asesor de la misma) [...]. Aunque no lleva firma alguna, diversas fuentes socialistas lo atribuyen a Antonio PÉREZ CALVO”. En el ejemplar correspondiente al 20 de octubre se reiteró que el documento está “atribuido a Pérez Calvo”, “el documento de Pérez Calvo –cuya existencia confirmó ayer la propia Gestora–”.

condiciones políticas derivadas de la crisis interna por causa de los escándalos económico-financieros y de la entrega del Gobierno de Navarra para hacerse perdonar los pecados del pasado. Pretendió convencer a la Ejecutiva Federal de la necesidad de un cambio en la actitud del Grupo Socialista en el Senado para facilitar la denegación de la autorización del Acuerdo de Cooperación<sup>715</sup>.

Además de los intereses de estrategia partidista, los argumentos del documento reflejan fielmente, aunque mejor expresados y fundados, las posiciones y argumentos de UPN en el debate sobre el Protocolo y el Acuerdo de Cooperación, que para su Secretario General, señor GURREA, desde UPN compartían la situación política descrita. Esta coincidencia fue muy gráficamente descrita por el parlamentario de *Eusko Alkartasuna* señor CIÁURRIZ:

*“se puede decir que está redactado por un ferviente admirador del bipartidismo (UPN-PSN) [...] por un auténtico fan de UPN o un enemigo visceral del PSN. Lo ha podido escribir cualquier militante cualificado de UPN y cualquiera de este partido lo firmaría muy a gusto. El que lo ha hecho estaría mucho más cómodo en UPN”<sup>716</sup>.*

Como recoge en la “conclusión”, para reforzar los objetivos partidistas y electoralistas se trata de mantener un espacio político-electoral próximo al de UPN. Para ello persigue evitar la autorización de las Cortes Generales, con lo que también coincide con la estrategia de UPN-PP. Parte de que “el futuro del Convenio está en manos del PSOE” y trata de convencer a la cúpula del Partido de la conveniencia política y partidista de secundar a UPN-PP y de que no debe utilizarse para “hacer perder una votación al PP”. Con el informe se pretende dar al PSOE un “argumento importante para poder adoptar esa decisión en las Cortes, si fuera necesario, que el Convenio no sirve para la cooperación, que es la finalidad” de los artículos 145 CE, 70 LORAFNA y 22 EAPV, sino un instrumento a favor de los nacionalistas que supone:

*“romper el acuerdo básico sobre la autonomía de Navarra [...] quedamos fuera de juego ante gran parte de nuestro electorado ya que se trata de una cesión más ante los nacionalistas al mismo tiempo que dejamos a UPN la bandera de Navarra. Una postura como la que se contempla por parte del PSN-PSOE reafirmaría esa imagen real. Además, la aprobación del Convenio en contra de UPN constituiría una fuente constante de discusiones de corte nacionalista de las que saldrían ganando los polos más enfrentados, o sea, los nacionalistas vascos y CDN y UPN. Nosotros quedaríamos fuera de juego”.*

<sup>715</sup> A tal fin le fue remitida el día 1 de octubre de 1996, coincidiendo con la tramitación en el Senado. La decisión del Gobierno de Navarra de proceder a su retirada fue adoptada el 21 de octubre de 1996.

<sup>716</sup> *Diario de Navarra*, de 20 de octubre de 1996.

El extenso documento está dividido en los epígrafes que se recogen con partes literales de sus respectivos textos:

a) El origen de la idea de un órgano común

Lo sitúa en los acuerdos del Comité Nacional del PSE-PSOE y del Consejo Regional de la Agrupación Socialista de Navarra de 1981 en que se aprobaron las “Bases para un Consejo Vasco-Navarro”, que han sido expuestas. Las justificó en el deseo de dar una “compensación a los nacionalistas vascos por la autonomía foral de Navarra” y para “suavizar dentro del partido la segregación y nacimiento del PSN como partido autónomo dentro del PSOE”. Las Bases fueron despreciadas por los nacionalistas, quienes cambiaron de actitud tras la aprobación del Mejoramiento:

*“El rechazo inicial de los nacionalistas a un órgano de encuentro cambió después de aprobada la LORAFNA. A partir de ese momento, un órgano de este tipo se convirtió en objetivo nacionalista como un elemento integrante de la política gradualista para intentar la incorporación de Navarra al País Vasco”.*

Más adelante afirma:

*“Antes de 1982 [publicación de la LORAFNA], el órgano vasco-navarro era una oferta poco entusiasta de los socialistas. A partir de esa fecha, se convierte en una reivindicación nacionalista. Por tanto, no cabe establecer una relación de continuidad entre lo que no es continuo”.*

b) La actitud oficial del Gobierno Vasco ante la autonomía foral de Navarra

Partió de recordar el conflicto de competencias que ante el Tribunal Constitucional planteó la Diputación Foral al Gobierno Vasco por el uso de las cadenas del escudo de Navarra en el *Laurak bat*, al que se opuso con “durísimas alegaciones contra Navarra y contra su pasado foral, intentando negar a Navarra [...] la capacidad para defender sus símbolos”<sup>717</sup>. La sentencia del Tribunal Constitucional fue finalmente

---

<sup>717</sup>. El conflicto de competencias 8/1981 planteado por la Diputación Foral de Navarra fue inadmitido por Auto del Tribunal Constitucional 55/1981, de 3 de junio, porque “no fue debidamente planteado [...] por no haberse cumplido los citados requisitos establecidos en el art. 63 de la LOTC y no puede, por tanto, admitirse a trámite. Todo ello sin perjuicio de que dicha Diputación Foral pueda volver a plantearlo si lo estima procedente a su derecho y si a su juicio persisten las causas que lo motivan”. En el conflicto de competencias 22/1982 planteado por la misma Diputación Foral de Navarra se dictó la sentencia 94/1985, de 29 de julio, por la que se desestimaron los motivos de inadmisibilidad por falta de legitimación invocados por la parte demandada, se declaró la titularidad de la competencia controvertida en la Comunidad Foral y se anuló el Acuerdo de 2 de noviembre de 1978 del Consejo General del País Vasco. Se presentaron dos votos particulares por los Magistrados señores RUBIO LLORENTE y Díez-PICAZO para los que no se invadían las competencias propias de Navarra. Planteado un nuevo conflicto 635/1985 fue declarado improcedente por auto 726/1986, de 18 de septiembre.

cumplida por el Gobierno Vasco de “manera tan poco acorde con la lealtad constitucional como todo el mundo sabe”<sup>718</sup>. El mismo Gobierno:

*“a través de órganos de expresión oficiales suyos o autorizados por él, como es la ETB y de los libros de texto sigue incumpliendo de manera descarada las consecuencias que se derivan de la Constitución y del Estatuto de Autonomía vasco y la LORAFNA y que exigen el respeto a la autonomía de la Comunidad Foral y su tratamiento como ente diferenciado”.*

#### c) El órgano común en los programas del PSN

Sin mencionar su presencia en todos los anteriores programas electorales, afirmó que la inclusión de las relaciones con la CAV en el último programa “es una concesión al nacionalismo con vistas a una posible alianza con EA para obtener el Gobierno. En todo caso, se trata de una concesión prematura que va contra la más elemental estrategia de pactos”. Cuando, además, se incorpora al programa del Gobierno tripartito es “una nueva concesión «desmedida»”.

Ahora bien, todavía es peor si no se trata de una concesión desmedida y la idea es propia del partido socialista por considerarlo oportuno, como había sido considerado hasta entonces, porque en ese caso se trata de “debilidad ideológica”:

*“...se trata de una muestra más, entre otras, de una debilidad ideológica ante la presión nacionalista. De todas formas, el partido ha tenido una etapa sin rumbo fijo ante las cuestiones planteadas por los nacionalistas. Se trata de mantenerse en el Gobierno y se pasa por todo lo que se exija para ello”.*

#### d) “La firma del acuerdo”

A juicio del autor, “la firma del acuerdo supone un paso más en el error”. Para apoyarlo invocó la opinión del Presidente del PNV en Navarra de que se trataba del “primer paso para la integración de Navarra en Euskadi”. Opinión que se podrá decir que es exagerada y “sin duda lo es”, pero expresa el pensamiento de lo que llamaba en el apartado a) “la política gradualista”.

Rechazó que existiera “continuidad histórica entre los primeros esbozos socialistas de un convenio vasco-navarro y el acuerdo actual”, porque había cambiado la situación a partir de la aprobación de la LORAFNA y de afianzamiento de la autonomía de Navarra, con la reducción del voto nacionalista vasco. Para ello atribuye a la opción socialista por la cooperación y el instrumento para la misma, mantenida a lo largo de todos los programas electorales, antes y después de la

<sup>718</sup> El Gobierno de Navarra planteó incidente de ejecución de la STC 94/1985, de 29 de julio, que fue resuelto por el Tribunal Constitucional por auto 854/1986, de 23 de octubre, que la tuvo por ejecutada por el Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de marzo de 1986.

aprobación del Amejoramiento, en un objetivo y en una reivindicación nacionalista:

*“Antes de 1982, el órgano vasco-navarro era una oferta poco entusiasta de los socialistas. A partir de esa fecha se convierte en una reivindicación nacionalista. Por tanto, no cabe establecer una relación de continuidad entre lo que no es continuo”.*

e) La firma del acuerdo sin contar con UPN

Lo peor de la firma es haberlo hecho “sin contar con UPN, el partido mayoritario en Navarra, cuestión que debe tenerse como telón de fondo en todas estas consideraciones. Esto implica un intento de control como lo demostró el Gobierno tripartito que fue un ejemplo de la “domesticación del PSN a cambio del sillón presidencial”:

*“hacerlo al modo nacionalista, o sea, dividiendo a los partidos que sostienen el consenso básico sobre la autonomía foral de Navarra, el PSN y UPN. Para el nacionalismo los mayores obstáculos para romper la autonomía de Navarra son estos dos partidos, en el ámbito político (y la UGT en el sindical). Al PSN se ha tratado de domesticarlo y cuando éste no se ha dejado, se ha intentado deslegitimarlo o destruirlo”.*

f) Consecuencias de hacerlo sin UPN

La aprobación del acuerdo sin contar con UPN rompió “el acuerdo básico sobre las cuestiones institucionales en torno a Navarra existente entre UPN y PSN”. Además de que un asunto de este tipo no puede apañarse con unas mayorías coyunturales tan poco homogéneas como PSN, CDN, IU y EA”, porque “la paz civil de Navarra está directamente relacionada con ese consenso básico y este partido [PSN-PSOE] no puede jugar con ese fuego”.

Al hacerlo “en contra de UPN” lo que busca “no es la cooperación” prevista por el artículo 145.2 CE, sino que “se utiliza el mecanismo constitucional para unos fines que la Constitución no ampara, y esto en derecho se llama fraude de ley”:

*“lo que se buscaba en el convenio [...] era dar un simbólico paso en una determinada dirección, romper el consenso institucional básico entre el PSN y UPN, y arrinconar a esta última fuerza política. Ese paso simbólico en la dirección de la integración de Navarra en Euzkadi es fundamental para los nacionalistas”.*

Lo mismo que a UPN, también al autor le preocupaba la posible autorización del Acuerdo de Cooperación por las Cortes Generales, porque sería “un hito histórico que de ahora en adelante, [...] blandirán los nacionalistas vascos como lo han hecho con el Estatuto de Estella y con la batalla de las Termópilas. Y todo servirá de alimento ideológico para las futuras generaciones de nacionalistas, violentos y no violentos”.

g) Razones esgrimidas a favor del acuerdo

Trata de rebatir dos argumentos que se utilizaban para defender el Acuerdo, como eran los de normalizar las relaciones entre ambas Comunidades y el reconocimiento que implicaba de la realidad institucional diferenciada de Navarra por parte de la otra Comunidad. Tales razones “no tienen ningún valor” y la “verdadera normaliza-

ción de las relaciones entre ambas Comunidades [...] pasa, en primer lugar, por la eliminación del uso ilegítimo de elementos propios de la Comunidad Foral”.

Rechazó que la normalidad en las relaciones entre Comunidades Autónomas necesitase de acuerdos o de órganos de colaboración permanente, porque las relaciones tendrán siempre tensión “en la medida en que las fuerzas nacionalistas mantengan su legítima pretensión de incorporar a esta Comunidad al País Vasco. Eso significa que con órgano o sin órgano, la tensión seguirá existiendo”. La tensión adicional se derivará de la “falta de lealtad constitucional” por la utilización por el Gobierno Vasco de los símbolos en sus medios. Quienes lo firman o están de acuerdo con las actitudes ilegítimas del Gobierno Vasco o, como es el caso de los socialistas,

*“se limitan a pagar una deuda política o, también, creen que forma parte de un ideario progresista transigir con las demandas de los nacionalistas. Esta última posibilidad supone una auténtica debilidad ideológica que conduce a una política sin orden ni concierto respecto a las inacabables e inagotables pretensiones nacionalistas”.*

Sobre el reconocimiento de Navarra como Comunidad por parte de la Comunidad Autónoma Vasca consideró una falacia porque no se trata de reconocimiento entre Estados, y en el seno del Estado “no cabe reconocimientos parciales del contenido del ordenamiento [...]. Por ello nunca se debería tener que pagar un precio para que el País Vasco reconociera a Navarra”.

#### h) Contenido del Acuerdo

El Acuerdo “supone un triunfo de los nacionalistas, por el acuerdo en sí y por las condiciones en que se ha firmado, apartando a UPN y sin la retirada de actitudes ilegítimas en relación con Navarra por parte de las autoridades vascas”. Calificó de “burocrática y miope” la afirmación de “que ni es inconstitucional ni inocuo políticamente”, porque “este acuerdo no se hace para la cooperación sino para otra cosa, lo que supone [...] un fraude de ley”. Se trata de un problema “fundamentalmente político”, en el que, “además de las connotaciones políticas que rodean al Acuerdo [...] tiene un contenido en el que están reflejadas algunas de las líneas políticas fundamentales del PNV”. Entre ellas incluye:

– el que “Navarra y Euskadi miran conjuntamente a la Unión Europea para dar el salto en un futuro hacia su configuración como entidad autónoma dentro de Europa [...] como nuevo Estado Europeo”. Lo deduce del artículo 2.10 del Acuerdo relativo al trabajo conjunto para la promoción de las regiones en la Unión Europea.

– España “no aparece en la parte dispositiva del acuerdo, salvo de modo implícito como algo frente a lo que hay que defender conjuntamente la peculiaridad foral”. Lo deduce del artículo 2.6 sobre “colaboración y mutuo auxilio en la defensa de las singularidades propias de los regímenes forales de ambas Comunidades”.

– “Parece desprenderse que no hay ni una sola política ni sectorial ni general que no haya de pasar por el tamiz del organigrama burocrático del Órgano Común Permanente”. No es conforme con el concepto de órgano propuesto por los socialistas en 1981 como “mecanismo de relación entre ambas comunidades que iría llenándose de

contenidos materiales (sectoriales o generales) a medida que ambas conjuntamente quisieran”. Supone una “hipoteca política” y puede discutirse su constitucionalidad, porque supone un “condicionamiento nuevo a la libre disposición de una Comunidad sobre sus competencias” y “podría verse, en definitiva, una modificación sustancial y encubierta de la LORAFNA”.

– Respecto a los aspectos orgánicos y funcionales describe el órgano sin hacer observaciones al mismo.

– Desde el punto de vista político, el incumplimiento produciría “un rosario interminable de agravios, de disputas y de injerencias en la vida de la Comunidad Foral por parte de los nacionalistas [...] si Navarra ya sufre una constante presión nacionalista, ésta se vería acrecentada. Es un escenario que no conviene de ninguna manera al PSN ni a los navarros en general”.

i) Significado político del Acuerdo

Sostuvo que este asunto sólo beneficiaba a “todos los nacionalistas vascos, incluidos los de ETA” y que se discutía “en el terreno del adversario”, “haciendo cada vez más funcionales a las formaciones nacionalistas [...] ya que hasta los españoles como el PSOE aceptan al menos un poco de lo que piden, un acuerdo entre Navarra y el País Vasco, cuando lo que ellos aspiran es a la integración. El acuerdo representa sacar adelante una política nacionalista con el apoyo del PSN, que hace de tonto útil [...]. De esta manera, el PSN podría quedar desarbolado en cuanto a sus objetivos históricos y que le dan cuerpo ideológico. A este respecto, la historia reciente nos enseña que el PSOE empezó a ascender electoralmente en Navarra cuando se desgajó del PSE-PSOE y se convirtió en el PSN-PSOE”.

j) Efectos sobre nuestros votantes y navarros en general

El acuerdo se produce en un momento de crispación por la ofensiva de la *kale borroka* y contribuye a distorsionar a la sociedad, con el riesgo de que el PSN se vea abandonado por los votantes estructurales, especialmente profesionales, que “han transigido, entre otras cosas, con la corrupción” y dieran su voto útil a UPN si ofreciera una imagen centrada.

k) Conclusión

En el trámite en el Senado “el futuro del Convenio está en manos del PSOE”, que “no debería caer en la tentación de utilizar este instrumento como arma para hacer perder una votación al PP”. Para convencer al partido de la actitud contraria a la autorización de lo que había sido aprobado por los Gobiernos y Parlamentos con la activa participación de los partidos socialistas vasco y navarro, argumenta en varios frentes:

– “...la mayoría de los navarros se verían desasistidos por las instancias y partidos de ámbito nacional, incluido el PSOE. Y esto, a la larga, puede tener consecuencias de alcance incalculable”.

– “Además, Navarra es una pieza clave en la estrategia del nacionalismo vasco, el trozo que necesitan para intentar su salto fundamental. Y no se puede bromea con ello”.

– “...sabemos que el nacionalismo vasco no calmará sus pretensiones con este Convenio. Desde su perspectiva se trata de un peldaño nuevo para alcanzar sus objetivos”.

– “si en las Cortes apoyamos el Convenio, aun en contra de UPN-PP, nos ponemos al lado de los nacionalistas”, con consecuencias graves como:

*“romper el acuerdo básico sobre la autonomías de Navarra [...] quedamos fuera de juego ante gran parte de nuestro electorado ya que se trata de una cesión más ante los nacionalistas al mismo tiempo que dejamos a UPN la bandera de Navarra. UPN hoy es la fuerza que mejor representa a Navarra. Una postura como la que se contempla por parte del PSN-PSOE reafirmaría esa imagen real. Además, la aprobación del Convenio en contra de UPN constituiría una fuente constante de discusiones de corte nacionalista de las que saldrían ganando los polos más enfrentados, o sea, los nacionalistas vascos y CDN y UPN. Nosotros quedaríamos fuera de juego”.*

– “el partido debe intentar una política propia, [...] que no contemporice con posiciones que no llevan a ninguna solución estable, como son las de los nacionalistas, de cuyo comportamiento desleal, desde el punto de vista constitucional, hemos tenido ejemplos constantes a lo largo de estos últimos veinte años”.

– Su política debiera consistir en “la búsqueda del acuerdo entre todas las partes”, colocándose “en el centro de la discusión [...] y pongamos sobre la mesa unas líneas básicas para un modelo de Convenio que pueda ser satisfactorio para ambas partes”. Ésta sería una “política realista” para la que “ofreceríamos nuestro modelo con la intención de que fuera útil, tanto para la cooperación entre ambas CC.AA. como para nuestra posición política”.

Como recoge en el último párrafo de la “conclusión”, trata de convencer a la Ejecutiva Nacional del partido de la conveniencia política de secundar a UPN-PP y de que no debe utilizarse la autorización del Acuerdo de Cooperación en el Senado para “hacer perder una votación al PP”. Con el informe se pretende dar al PSOE un “argumento importante para poder adoptar esa decisión en las Cortes, si fuera necesario, que el Convenio no sirve para la cooperación, que es la finalidad” de los artículos 145 CE, 70 LORAFNA y 22 EAPV, sino que es un instrumento a favor de los nacionalistas.

La contestación desde la Ejecutiva Federal se produjo en sentido contrario a las propuestas, con el posicionamiento favorable a la tramitación en el Senado. Algún tiempo después, el Secretario de Política Autonómica, señor JÁUREGUI, dejó claro que se seguía el comportamiento tradicional del partido respecto al nacionalismo, porque “la Ejecutiva Federal quiere que en Navarra haya un acuerdo que integre a las minorías” y criticó la actitud de UPN y del Presidente SANZ respecto al Acuerdo de Cooperación. La calificó de:

*“extremadamente hostil a aquel convenio [...] fue gesto hacia su propia galería de navarrismo exagerado. En aquel convenio estaba el pilar de algo que muchos nacionalistas vascos no aceptan, que es la personalidad institucional de*

*Navarra, y que más que una presunta anexión, lo que hacía era poner las bases de una igualdad entre dos comunidades autónomas. Fue una visión pacata de UPN, probablemente dictada por la coyuntura. [...] un gesto que ha perjudicado a las dos comunidades. Es evidente que el País Vasco y Navarra tenemos muchos temas que tratar en común, respetando las respectivas personalidades institucionales”<sup>719</sup>.*

## **6. TRAMITACIÓN EN LAS CORTES GENERALES DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN Y RETIRADA FINAL POR PARTE DEL GOBIERNO DE NAVARRA**

### **6.1. Remisión y admisión a trámite**

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 74 y 145.2 CE, 22 del EAPV y 70.3 LORAFNA, los respectivos Gobiernos remitieron al Senado para su autorización el texto del Acuerdo de Cooperación entre las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra. Ambas solicitudes tuvieron entrada en el Registro General el 25 de junio de 1996, tras haberse producido la crisis del Gobierno tripartito de Navarra por la dimisión del presidente OTANO el 18 de junio.

La remisión del Acuerdo de Cooperación al Congreso fue criticada por el portavoz y virtual candidato a la presidencia por parte de UPN, señor SANZ:

*“Creo que se ha dado un mal paso para promover esa negociación que algunos reclaman entre UPN y CDN al remitir, y no esperar a la configuración del nuevo Gobierno, el acuerdo a la Mesa de las Cortes Generales. Se podría haber apartado hasta tanto en cuanto no se configurase el nuevo gobierno. Hay que intentar que se matice y que no sea un acuerdo de cooperación que englobe a todas las materias competencia de los respectivos gobiernos autonómicos y que la cooperación no se extienda de manera generalizada a todas las competencias que tienen asumidas los respectivos Gobiernos. Eso es lo que hemos venido diciendo, no vamos a cambiar, ni vamos a vender el Gobierno con un cambio de posición de Unión del Pueblo Navarro en un tema tan trascendental como éste para la identidad de Navarra”<sup>720</sup>.*

La Mesa del Senado acordó en sesión de 25 de junio de 1996 admitir a trámite el Acuerdo de Cooperación, publicarlo en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y abrir un trámite de presentación de propuestas, conforme al artículo 138.2 del Reglamento de la Cámara<sup>721</sup>.

<sup>719</sup> *Diario de Noticias*, 12 de diciembre de 1997.

<sup>720</sup> *Líteral*, 835, de 25 de junio de 1996.

<sup>721</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Sección Senado, Serie I, 27, de 26 de junio de 1996.

## 6.2. Propuestas de modificaciones presentadas por el Grupo Popular

Una vez que el Acuerdo de Cooperación fue aprobado por el Gobierno de Navarra, el señor SANZ confirmó lo que había anunciado el señor DEL BURGO, en el sentido de que el Partido Popular se opondría como efecto del pacto entre UPN y el PP, amenazando con cuestionarlo en caso contrario:

*“Si ese acuerdo entre las dos Comunidades lo tienen que ratificar finalmente las Cortes, como exige la Constitución, yo soy contrario a que el PP lo apruebe, lucharé contra ello y, si es preciso, presionaré para que no ocurra. Si finalmente se aprueba, será el partido quien tenga que realizar las consideraciones oportunas, aunque yo personalmente pondría en cuestión en el próximo congreso el pacto de colaboración con el Partido Popular”<sup>722</sup>.*

El 30 de julio UPN y el PP celebraron una reunión en Madrid en la que acordaron continuar la tramitación en el Congreso y la aceptación del Acuerdo de Cooperación, siempre que se realizaran modificaciones a las sustanciales propuestas por el primero, como expuso el señor DEL BURGO:

*“hemos ratificado ayer en la comisión mixta UPN-PP, que vamos a trabajar para que las Cortes produzcan una autorización del acuerdo de cooperación, pero condicionada a la introducción de algunas modificaciones que nos parecen imprescindibles para que ese convenio no tenga ninguna duda de inconstitucionalidad [...]. No vamos a hacer una propuesta de veto al acuerdo o las propuestas pueden ser de sí simplemente, que tampoco lo vamos a hacer. Lo que vamos a hacer es una propuesta de autorización condicionada a la aceptación de una serie de puntos de modificación del acuerdo que nos parecen importantes. Vamos a intentar negociarlo con otros grupos políticos, incluyendo a los redactores y, por tanto, de una manera especial al Partido Socialista, que tiene mucho que decir en la tramitación parlamentaria”<sup>723</sup>.*

Estarían referidas al cambio del contenido de las materias afectadas por la cooperación, al cambio del nombre, naturaleza y competencia del Órgano Permanente que sería Comisión Mixta, así como a negarle la capacidad de adoptar acuerdos, sólo propuestas de tales. Según expuso el señor GURREA:

*“En lugar de una referencia pormenorizada y exhaustiva de las competencias objeto de los convenios y acuerdos, nosotros proponemos un enunciado no omni-comprendivo, sino que aluda sólo a aquellas materias en las que tengan competencias los respectivos gobiernos y que resulten de interés común.*

<sup>722</sup>. *Diario de Navarra*, 14 de mayo de 1996.

<sup>723</sup>. *Literal*, 861, de 31 de julio de 1996.

*Nosotros creemos que es suficiente denominarlo Comisión Mixta de Cooperación Navarra-País Vasco, modificación que no afecta a lo que debe producir ese órgano, que son propuestas de acuerdos y convenios, pero que en la formulación que se ha hecho como tal órgano y constituido por un Consejo, parecía más un tratado internacional que un acuerdo entre vecinos. Nosotros sugerimos también sustituir la denominación Consejo por Mesa de Cooperación”<sup>724</sup>.*

Desde UPN se remitieron al Partido Popular propuestas de “modificación en el contenido del texto del acuerdo de cooperación, así como en ciertos aspectos terminológicos” del texto remitido por los Gobiernos, en el sentido expuesto anteriormente de que se suprimiera la referencia a las materias objeto de la cooperación, y otros, porque “queremos una modificación del texto para dejar bien claro que se trata de una relación entre dos comunidades distintas que pretenden establecer un marco de colaboración en materias concretas, pero no en todo, como establece el texto inicial”<sup>725</sup>. Esta actitud fue valorada desde Convergencia-CDN como un retroceso de UPN:

*“en sus posiciones numantinas demostrándose que los argumentos ideológicos que utilizaron en su momento eran meramente oportunistas [...]. Lo que ayer era un atentado a la identidad de Navarra hoy, con tres cambios y apaños formales, no atenta ni a la identidad ni al autogobierno de Navarra”<sup>726</sup>. “UPN busca que el PP no le desautorice ante la opinión pública porque, si le desautorizan las Cortes, sólo le quedaría levantar la bandera de la independencia de Navarra”<sup>727</sup>.*

El PP planteó ante la Mesa del Senado la posibilidad de un aplazamiento en el trámite que permitiera “la introducción de condicionamientos interpretativos”, a lo que el Grupo Socialista se mostró conforme. Para el presidente de la Gestora socialista de Navarra señor PÉREZ CALVO, se trataba de buscar “el máximo consenso posible y, desde luego, teniendo en cuenta la opinión de los partidos mayoritarios. En este caso, considero que el partido mayoritario en Navarra es UPN, también es el PSOE y algún otro, pero considero que hay que contar con UPN para este asunto”<sup>728</sup>. Desde UPN se buscaba al PSN porque, como declaró el señor GURREA:

*“En Diario de Navarra se publicaron en su momento sendos artículos de los dos miembros más destacados de la gestora, Pérez Calvo y Arbeloa, en los que encontramos comprensión hacia la postura de UPN. Ahora se trata de constatar si aquel planteamiento hecho a título individual puede transformarse en un posicionamiento orgánico”<sup>729</sup>.*

---

<sup>724</sup> *Diario de Navarra*, de 31 de julio de 1996.

<sup>725</sup> *Diario de Noticias*, 7 de septiembre de 1996.

<sup>726</sup> *Diario de Navarra*, 1 de agosto de 1996.

<sup>727</sup> *Diario de Noticias*, 1 de agosto de 1996.

<sup>728</sup> *Litoral*, 876, de 22 de agosto de 1996. *Diario de Navarra*, 22 de agosto de 1996.

<sup>729</sup> *Diario de Navarra*, 11 de septiembre de 1996.

El apoyo a la prórroga fue valorado desde UPN-PP como un acercamiento del PSOE a sus tesis<sup>730</sup>, lo que obligó al portavoz socialista en el Senado señor LABORDA a dejar claro que no existía “ningún acuerdo con el PP para paralizar el Convenio de Cooperación entre las dos comunidades, ni tampoco para su modificación, entre otras cosas porque no es posible enmendarlo”<sup>731</sup>; se trataría de que el PP presentara “algo parecido a una exposición de motivos preliminar, que puede ser un elemento que favorezca el voto de este partido”, porque el Reglamento “no permite la introducción de ningún condicionante interpretativo” que altere el texto remitido<sup>731</sup>.

En realidad se trataba de una maniobra dilatoria para que el Senado no adoptara decisión hasta mediados de septiembre<sup>732</sup>, en espera de la constitución del nuevo Gobierno de Navarra el 19 de septiembre de 1996, que, si como era previsible, lo formaba UPN, se podía producir un cambio en la situación que hiciese imposible el pronunciamiento del Senado. Fueron significativas las palabras de quien estaba en la estrategia conjunta UPN-PP, el señor DEL BURGO:

*“Al fin y al cabo este es un acuerdo entre Gobiernos y próximamente habrá un nuevo Ejecutivo en Navarra. Lo primero que hay que hacer es esperar a lo que decida el nuevo Gobierno. Yo no me atrevo a decir qué es lo que va a hacer el futuro Gobierno de Navarra”. Por si fallaba la actuación anunció un segundo frente, consistente en un recurso ante el Tribunal Constitucional si no se introducían por el Senado las propuestas realizadas por el Grupo Popular, porque el órgano Común “es dudosamente constitucional” y “no queremos establecer un órgano que en este momento sobre el papel no es supracomunitario, pero que tiene vocación de serlo”<sup>733</sup>.*

El señor DEL BURGO, máximo defensor de la inconstitucionalidad y de la existencia primero de una federación, posteriormente de una federación encubierta, luego de un “tufillo federalizante”, concluyó que “sobre el papel no es supracomunitario, pero que tiene vocación de serlo”. Un pronunciamiento que contradice todo lo dicho hasta entonces y que supone una autoenmienda y la rectificación de sus infundados pronunciamientos anteriores<sup>734</sup>. Nuevamente el juicio de intenciones

<sup>730</sup> *El Mundo País Vasco*, 23 de agosto de 1996, titulaba: “El PSOE da marcha atrás y se alía con el PP para restar competencias al órgano común con Navarra”. Para *El Diario Vasco*, de la misma fecha, “PSOE y UPN acercan posturas para modificar el órgano vasco-navarro”.

<sup>731</sup> *El Mundo País Vasco*, 24 de agosto de 1996.

<sup>732</sup> Así lo denunció el portavoz socialista en el Senado señor LABORDA: “El PP no tiene nada que ofrecer y lo único que pide es tiempo, cuando su obligación es resolver un problema que él mismo ha creado mediante sus socios de Unión del Pueblo Navarro [...] no debe seguir demorando sus propuestas y tiene que explicar cuál es su opinión sobre el acuerdo, porque, hasta ahora, sólo se ha escuchado a los dirigentes de UPN (*El Mundo País Vasco*, 5 de septiembre de 1996).

<sup>733</sup> *Diario de Noticias y ABC*, 29 de agosto de 1996.

<sup>734</sup> Contra lo dicho en *Diario de Noticias* de 22 de febrero de 1996, por el catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad de Navarra don Ignacio OLÁBARRI, que calificó al señor DEL BURGO de “centro de la deshonestidad intelectual”, esta rectificación de sus demagógicas afirmaciones anteriores, así como la practicada por UPN en la publicación conmemorativa de su vigésimo aniversario, habrían de ser consideradas como un ejercicio tardío de honestidad intelectual y política, una vez que ya habían sacado la rentabilidad derivada de la dimisión del señor OTANO, de hacerse con el Gobierno y de los resultados electorales.

sobre un futuro cuyo contenido y alcance no le corresponde, sino a los Gobiernos y a los instrumentos de control de la constitucionalidad, como si el Gobierno del Estado no estuviese legitimado para impugnar ante el Tribunal Constitucional y, además, no lo practicase con gran presteza. Parece que con el paso del tiempo se fue introduciendo un mayor rigor y honestidad intelectual al valorar el Acuerdo hasta el punto de reconocer que el órgano “no es supracomunitario” en el papel, esto es en el texto del Acuerdo aprobado por los Gobiernos y autorizado por los Parlamentos autonómicos, que es lo único a valorar por las Cortes.

La Ejecutiva de UPN aprobó las propuestas el 5 de septiembre de 1996 y fueron remitidas al Grupo Parlamentario Popular el día siguiente<sup>735</sup>. En realidad se trataba de un nuevo texto con modificaciones que afectaban al preámbulo y al articulado, con contenido distinto al del texto propuesto en la negociación con Convergencia de Demócratas de Navarra-CDN que ha sido expuesto:

– *Preámbulo:*

*Coincide con el propuesto a CDN, y desaparecen los dos últimos párrafos del texto original, en los que se hacía referencia a los pronunciamientos de los Parlamentos, a los acuerdos programáticos de los partidos y a la firma del Protocolo de 25 de octubre de 1995.*

– *Artículo 1: Conforme al texto propuesto a CDN.*

– *Artículo 2: Se le da una nueva redacción:*

*“El presente Acuerdo de Cooperación tiene como principales objetivos los siguientes:*

*1. Establecer y desarrollar la cooperación en aquellas áreas consideradas de interés común por ambas Comunidades, como son, entre otras, las materias culturales, educativas, sanitarias, económicas y sociales.*

*2. Proponer a las instituciones competentes de ambas Comunidades la formalización de nuevos convenios para la prestación y gestión de servicios de su respectiva competencia.*

*3. Impulsar la puesta en marcha de iniciativas y proyectos conjuntos, para lo cual se desarrollará la asistencia mutua en la preparación, articulación, seguimiento y evaluación de dichas acciones.*

*4. Promover el intercambio de información institucional entre las Administraciones sobre sus respectivas políticas en los distintos ámbitos en que ejercen su labor de Gobierno y sobre cualquier materia de interés común.*

*5. Realizar estudios e investigaciones de forma conjunta en los ejes de cooperación citados.*

---

<sup>735</sup> *Diario de Navarra*, 7 de septiembre de 1996.

6. *Propiciar proyectos de colaboración para la formación del personal al servicio de las distintas Administraciones.*

7. *Fomentar el establecimiento de relaciones de cooperación entre las instituciones y corporaciones de Derecho Público y demás agentes económicos y sociales de ambas Comunidades.*

8. *Contribuir a estrechar las relaciones con sus colectividades en el exterior, promoviendo su desarrollo a través de sus respectivos Centros o Casas existentes.*

9. *Trabajar conjuntamente para el fortalecimiento del papel institucional de las Regiones en el desarrollo de la Unión Europea, para lo cual propiciarán el cumplimiento de los fines de las Asociaciones y foros europeos, de carácter transfronterizo o de más amplio espectro, de las que forman parte”.*

– *Artículo 3: Se le da una nueva redacción:*

*“Artículo 3. De la Comisión Mixta de Cooperación y Encuentro.*

*El cumplimiento de los objetivos establecidos en el presente Acuerdo de Cooperación se encomienda a la Comisión Mixta de Cooperación y Encuentro, con la finalidad de institucionalizar un marco estable de relación que sirva de instrumento para la promoción e impulso de las propuestas de cooperación que se estimen convenientes en las materias de interés común”.*

– *Artículo 5: Se le da una nueva redacción:*

*“Artículo 5. La Mesa de la Comisión Mixta.*

1. *La Mesa de la comisión está integrada por los presidentes y tres miembros de cada uno de los dos Gobiernos.*

2. *La presidencia de la Mesa será compartida por los presidentes de ambos Gobiernos.*

3. *La Mesa elaborará el programa de actuación y objetivos a realizar para el desarrollo de lo previsto en el presente Acuerdo de Cooperación y elevará a los Gobiernos respectivos las propuestas que estime convenientes, cuya tramitación se llevará a cabo conforme a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente.*

4. *La Mesa celebrará al menos dos reuniones anuales en las que recibirá la información relativa a las relaciones y supuestos de colaboración que hayan tenido lugar entre ambas Comunidades y evaluará el desarrollo y cumplimiento de las acciones programadas. Además podrá reunirse en cualquier momento a instancias de ambos Presidentes.*

5. *De cada reunión se levantará un acta cuya confección corresponderá a los dos miembros del Secretariado, con el visto bueno de los respectivos Presidentes.*

6. *Las actas de las sesiones y las propuestas que la Mesa eleve a la consideración de los Gobiernos respectivos se harán públicas”.*

– Artículo 6: Se le da una nueva redacción:

“Artículo 6. El Secretariado de la Comisión Mixta.

1. El Secretariado estará compuesto por dos miembros de la Mesa designados uno por cada parte.

2. Los miembros del Secretariado, en el marco de las Administraciones respectivas, se ocuparán de la preparación de las reuniones de la Comisión Mixta e impulsarán el desarrollo de sus actuaciones.

3. El Secretariado se reunirá siempre que sus miembros lo estimen oportuno. En todo caso, se reunirá antes de cada convocatoria de la Mesa”.

– Artículo 7: Se le da una nueva redacción:

“Artículo 7. Las Ponencias Técnicas.

1. Podrán constituirse Ponencias Técnicas en los casos en que la Mesa o el Secretariado consideren necesario abordar el estudio específico de acciones sectoriales en las que exista un interés compartido por ambas Comunidades.

2. Las Ponencias Técnicas, de carácter paritario, tendrán la composición que se estime oportuna en cada caso en que sean constituidas y tendrán duración limitada en el tiempo que requiera el estudio de los objetivos que les sean encomendados.

3. El desarrollo de los trabajos encomendados a las Ponencias Técnicas se realizará sin perjuicio de las relaciones ordinarias de colaboración sectorial que tengan lugar entre ambas Administraciones bajo la supervisión en cada Comunidad de su respectivo miembro en el Secretariado”.

Como se aprecia, se trataba de un texto alternativo al que había sido aprobado por los Gobiernos y autorizado por los Parlamentos, que se intentaba modificar sin aquellos trámites y aprovechando la autorización del Congreso, lo que era imposible y carecía de cualquier apoyo legal. La propuesta de UPN al Grupo Parlamentario Popular para que las Cortes Generales en el trámite de autorización del Acuerdo de Cooperación lo sustituyese por otro alternativo y partidista, que no había sido ni aprobado por los Gobiernos autonómicos ni autorizado por los Parlamentos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra era manifiestamente contraria al Reglamento de la Cámara. Además, por acuerdo de la Mesa del Senado de 10 de septiembre sobre tramitación de Acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas, se habían fijado las condiciones interpretando el Reglamento:

“En la fase inicial de la tramitación de los proyectos de acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas, el Reglamento de la Cámara prevé la posibilidad de que los Grupos Parlamentarios presenten propuestas respecto a aquéllos. Dichas propuestas deben tener un doble contenido:

a) Propuestas que conlleven la denegación de la autorización de las Cortes Generales exigida por el artículo 145.2 de la Constitución.

b) *Propuestas que condicionen, de acuerdo con el artículo 138.2 del Reglamento del Senado, dicha autorización.*

*En este último caso las propuestas, que nunca modificarán el texto remitido por las Comunidades Autónomas firmantes del proyecto de acuerdo, podrán tener las siguientes finalidades:*

1) *Condicionar razonadamente la autorización a la adición, modificación o supresión de alguna de las cláusulas por las Comunidades Autónomas firmantes del proyecto de acuerdo.*

2) *El aplazamiento de la entrada en vigor del acuerdo de cooperación.*

3) *La interpretación en un determinado sentido de algunos aspectos del acuerdo de cooperación, condicionando la autorización de las Cortes Generales a la aceptación de dicha interpretación por las Comunidades Autónomas firmantes del proyecto de acuerdo”.*

El intento de UPN de colar un texto alternativo, sin la legitimidad derivada de los acuerdos gubernamentales ni las autorizaciones parlamentarias, no podía enmascararse como condiciones en la autorización. Era un intento desesperado que estaba condenado al fracaso, como expuso el portavoz de Convergencia-CDN, señor ALLI:

*“Ellos mismos saben que en las Cortes saldrá adelante el proyecto tal y como ha sido presentado por las dos Comunidades. Difícilmente van a aceptar las demás fuerzas políticas que el Senado introduzca cambios para los que no tiene competencia. Lo que propone UPN me parece que no tiene ninguna viabilidad. Quizá lo que buscan es ser mártires del resto de las fuerzas políticas”<sup>736</sup>.*

Consciente de la irregularidad que representaba la propuesta de UPN, el Grupo Parlamentario Popular no lo aceptó de plano y presentó en el Senado el día 13, una solicitud para que las Cortes Generales “condicionen su autorización al Acuerdo de Cooperación referido, a que por los Parlamentos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra se acepten los siguientes extremos”<sup>737</sup>. Según expuso el señor DEL BURGO, tal versión de las propuestas de UPN fue obra suya dándoles “el planteamiento formal que se adecuaba perfectamente a lo que la Cámara tienen reglamentado sobre tramitación de pro-

<sup>736</sup>. *Diario de Navarra*, 11 de septiembre de 1996.

<sup>737</sup>. En contestación por el Gobierno el 16 de mayo de 1996, a pregunta escrita presentada por el Diputado don Julián Fernández Sánchez, manifestó que “el Gobierno apoya la utilización de todos aquellos instrumentos constitucionales y estatutarios tendentes a potenciar la cooperación y el entendimiento mutuo entre las distintas autonomías. No hay pues que objetar al Convenio que se menciona, siempre que su contenido y previsiones se ajusten a los parámetros constitucionales y estatutarios y no sobrepasen los límites previstos para este tipo de acuerdos. El Gobierno no se opone a éste ni a ningún otro Convenio [...]. El Gobierno se limitará pues, como no puede ser de otro modo, a respetar la decisión que se adopte en el trámite parlamentario”. *Diario de Noticias*, 31 de julio de 1996.

puestas en torno a los acuerdos de cooperación”<sup>738</sup>. El texto presentado en el Senado fue el siguiente:

*1.º Sustituir la referencia al marco permanente de cooperación por la referencia a un marco estable.*

*JUSTIFICACIÓN: Considerando que tiene un alto valor político el hecho de que tanto Navarra como el País Vasco decidan, en plano de igualdad y con reconocimiento sin reservas de sus respectivas realidades políticas diferenciadas, establecer un marco de cooperación, entendemos que la expresión de “marco estable” es más adecuada que la de “marco permanente”. En consecuencia se debe dejar constancia de que el acuerdo se mantendrá en el tiempo, en la medida en que tal sea la voluntad política de las instituciones de las respectivas Comunidades.*

*2.º El preámbulo debe reflejar que dicho marco estable de cooperación hunde sus raíces en afinidades culturales, sociales, económicas.*

*JUSTIFICACIÓN: No sólo la cooperación ha de fundamentarse en una mera relación de vecindad sino también en afinidades de dicho carácter que no implican una identidad común, razón por la que ambas Comunidades poseen un reconocimiento diferenciado en el ordenamiento jurídico español, reconocimiento que se halla implícito en el texto del acuerdo.*

*3.º El progreso de las Comunidades firmantes del Acuerdo debe tener como punto de referencia también el marco español.*

*JUSTIFICACIÓN: No debe ceñirse el punto de referencia solamente al horizonte europeo, sino también español.*

*4.º La cooperación debiera extenderse a todas aquellas materias en las que ambos Gobiernos constaten que existen intereses comunes.*

*JUSTIFICACIÓN: No parece conveniente establecer un catálogo tan exhaustivo de las competencias susceptibles de una cooperación que tienen carácter prácticamente universal, lo que, unido a la previsión de que el objeto de la misma ha de ser la coordinación de las respectivas políticas, conduciría a la creación en la práctica de un marco jurídico-político común en todas las materias de la competencia de las dos Comunidades, lo que pudiera exceder de las facultades que la Constitución confiere a las Comunidades Autónomas para establecer acuerdos de cooperación. Sería más aconsejable, en consecuencia, que el objeto del acuerdo se circunscriba al establecimiento y desarrollo de la cooperación en aquellas áreas consideradas de interés común por ambas Comunidades, como podrían ser las materias culturales, educativas, sanitarias, económicas y sociales. Resulta inadecuado, por otra parte, extender la cooperación a competencias que, como las tributarias, no corresponden al Gobierno Vasco sino a las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.*

---

<sup>738</sup> *Diario de Navarra*, 14 y 18 de septiembre de 1996.

5.º El acuerdo ha de proponerse como objetivo que el órgano de cooperación sea el cauce de preparación de nuevos convenios.

*JUSTIFICACIÓN:* Para prestación y gestión de servicios de su respectiva competencia, elaborando al efecto las propuestas que deben formularse a las instituciones de ambas Comunidades.

6.º Debe matizarse el texto del Acuerdo de forma que quede con absoluta claridad que la actividad del órgano no puede exceder del impulso de iniciativas y proyectos conjuntos, para lo cual se desarrollará la asistencia mutua en la preparación, articulación, seguimiento y evaluación de dichas acciones, pero sin conferirle ningún tipo de decisión autónoma ni de ejecución.

*JUSTIFICACIÓN:* Determinadas formulaciones que se contienen en el Acuerdo podrán entenderse como la atribución al órgano de cooperación de facultades decisorias y de ejecución.

7.º Se debe modificar la redacción relativa al fomento del establecimiento de relaciones de cooperación entre las instituciones y corporaciones de Derecho Público y demás agentes económicos y sociales de ambas Comunidades así como el punto referido a las relaciones con sus colectividades en el exterior.

*JUSTIFICACIÓN:* Estando conformes con el propósito del acuerdo de fomentar el establecimiento de relaciones de cooperación de las referidas instituciones, se considera más conveniente que la redacción del acuerdo precise estos extremos, al igual que lo relativo a las relaciones con los Centros o Casas existentes en el exterior.

8.º Debe establecerse que ambas Comunidades trabajen conjuntamente para el fortalecimiento del papel institucional de las Regiones en el desarrollo de la Unión Europea.

*JUSTIFICACIÓN:* Se trata de un criterio compartido por todos, pero que no queda claramente reflejado en el Acuerdo.

9.º Se debe suprimir, por innecesario, el auxilio que prevé el texto del Acuerdo en defensa de los respectivos regímenes forales.

*JUSTIFICACIÓN:* La defensa de los respectivos regímenes forales está plenamente garantizada por la Constitución, el Estatuto Vasco y el Amejoramiento del Fuero, sin que el auxilio que prevé el texto del acuerdo tenga su encaje en el ordenamiento jurídico.

10.º Se considera más congruente con la naturaleza propia de la cooperación, que el llamado Órgano Permanente, y su estructura, se reconduzcan a una Comisión Mixta de Cooperación y Encuentro, de carácter paritario, como cauce para el estudio, preparación y evaluación de la cooperación, así como para el impulso de nuevos convenios de colaboración para la prestación de servicios comunes.

*JUSTIFICACIÓN:* Con la finalidad de servir de cauce estable de relación que sirva de instrumento para la promoción e impulso de las propuestas de cooperación que se estimen convenientes en las materias de interés común.

*11.º El Secretariado debiera ser estrictamente un órgano técnico de la Comisión para la preparación de sus reuniones y el impulso de sus actuaciones.*

*JUSTIFICACIÓN: No es preciso que tenga ninguna función ejecutiva en el ámbito de las Administraciones Públicas”.*

La propuesta del Grupo Parlamentario Popular para que las Cortes Generales “condicionen su autorización al Acuerdo de Cooperación referido, a que por los Parlamentos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra” se aceptasen los extremos propuestos, era manifiestamente contraria al Acuerdo de la Mesa del Senado, de 10 de septiembre, sobre tramitación de Acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas, que había fijado las condiciones interpretando el Reglamento.

Las reacciones que provocó tal documento fueron diversas. Mientras que para el portavoz popular, señor GARCÍA ESCUDERO, eran propuestas constructivas “como base de diálogo y trabajo, con la intención de buscar el acuerdo con la mayoría de las fuerzas políticas”, en unas circunstancias “diferentes a cuando se firmó, ya que cuando entre en vigor ya estará constituido en Navarra el nuevo Gobierno”. Para el nacionalista vasco, señor ANASAGASTI, el procedimiento utilizado por los populares era un intento inapropiado de desvirtuar el acuerdo porque “no cabe el juego de las enmiendas”. El senador socialista, señor LABORDA, afirmó que se ponían dificultades para el acuerdo y que las modificaciones no tenían entidad para ser asumidas y modificarlo<sup>739</sup>. En una declaración de la Asamblea Nacional del PNV –partido que había apoyado la investidura del presidente AZNAR– se calificó de “*contrafuero*, cualquier modificación que Instituciones del Estado pretendan introducir sobre el texto aprobado por los Gobiernos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra debidamente ratificados por sus respectivos Parlamentos”<sup>740</sup>. Constituiría “un grave precedente al violentar el ámbito soberano” de aquéllos y, además, puede “autorizar o denegar los acuerdos, [...] pero en ningún caso introducir modificaciones”, y, “al no existir inconstitucionalidad alguna, el convenio debe ser autorizado sin mayor debate, ni enmienda, ni condicionante”<sup>741</sup>.

La Mesa del Senado, en sesión de 17 de septiembre, con los votos favorables de los miembros del PP, PSOE y CiU, rechazó tramitar las modificaciones propuestas a causa de su insuficiente argumentación. Frente a la decisión de la Mesa reaccionó el señor DEL BURGO declarando que se había “extralimitado en sus funciones”, calificándola de “sorpresa” por carecer de “función de pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión”; negó que se hubiera rechazado el texto: “se ha limi-

<sup>739</sup>. *Diario de Navarra, Diario de Noticias*, 14 de septiembre de 1996.

<sup>740</sup>. *La Voz de Navarra*, 26, octubre de 1996.

<sup>741</sup>. *Diario de Navarra*, 17 de septiembre de 1996.

tado a dejar en suspenso su admisión a trámite, porque estima que las propuestas no están suficientemente razonadas<sup>742</sup>, por lo que “no vamos a aceptar el planteamiento que nos hace la Mesa”. Afirmó que propondría al PP la remisión directa al Pleno, “donde la mayoría popular se opondrá<sup>743</sup>”. Aprovechó la ocasión para reiterar sus argumentos contrarios al Acuerdo porque era “un paso para integrar Navarra en la CAV”:

*“Un dirigente nacionalista, en privado, ha comentado que en una escala de cero a cien, en la que el cien es la integración de Navarra en la CAV, este acuerdo del órgano común representa el treinta por ciento. Por eso no me extraña la reacción del PNV a nuestra propuesta. Porque eso demuestra que el texto que firmaron Ardanza y Otano no es tan neutral como pretenden los partidarios del órgano. Lo que pasa es que el contenido del texto llega mucho más allá de lo que es un acuerdo de cooperación, puesto que, si se aplicase, en lo que se traduciría es en la creación de un marco político-jurídico común en todas las materias de la Administración, aun cuando hubiera una doble ejecución por los dos Gobiernos. Y eso es un paso hacia la integración política encubierta que no estamos dispuestos a aceptar, porque vulnera el principio de identidad de Navarra”<sup>744</sup>.*

Tras su toma de posesión de Presidente del Gobierno de Navarra, el señor SANZ amenazó con convertir el Acuerdo de Cooperación en “papel mojado” si el Senado no introducía las modificaciones propuestas por UPN-PP y cambiaba el texto al margen de la decisión de los Parlamentos respectivos, con lo que estaba anunciando la retirada del Acuerdo de la tramitación en el Senado. Esta actitud provocó la reacción de las fuerzas políticas<sup>745</sup>.

El portavoz socialista en el Senado, señor LABORDA, pidió al presidente del Gobierno, señor AZNAR, que le exigiese al señor SANZ respetar el Acuerdo y que “imponga su autoridad ante UPN para que este partido acepte el acuerdo ratificado por los Parlamentos vasco y navarro” frente a las declaraciones de aquél, tras su toma de posesión. Según el senador LABORDA, “en este caso también será papel mojado la

<sup>742</sup> Los medios de comunicación de 18 de septiembre de 1996 calificaron en sus titulares el acuerdo de rechazo de la propuesta UPN-PP: en *Diario de Navarra*, “El Senado no admite a trámite la propuesta del PP al Órgano común”; en *Diario de Noticias*, “El Senado rechaza las enmiendas de UPN al órgano vasco-navarro”; en *Deia*, “El Senado rechaza tramitar las condiciones del PP al acuerdo CAV-Nafarroa por no justificadas”; *ABC*, “La Mesa del Senado rechaza las condiciones del PP al acuerdo vasco-navarro”.

<sup>743</sup> *Diario de Navarra*, 18 de septiembre de 1996.

<sup>744</sup> *Diario de Navarra*, 22 de septiembre de 1996.

<sup>745</sup> El movimiento *Elkarri*, en una rueda de prensa de 23 de septiembre, recogida en los medios al día siguiente, sostuvo que “por encima de consideraciones jurídicas, reglamentarias o procedimentales, las Cortes Españolas no pueden modificar un acuerdo de los Parlamentos navarro y vasco. El axioma de que *los navarros deciden su futuro* se enfrenta aquí a un riesgo de quebranto de nítido carácter antidemocrático. El acuerdo de cooperación tiene un ámbito natural de decisión, fuera del cual no es legítima ninguna modificación”.

oportunidad de que, por primera vez, los nacionalistas demócratas vascos reconozcan en un texto legal la entidad de Navarra como Comunidad". Para el portavoz del PNV en el Senado, señor ZUBÍA, esas declaraciones "suponen una metedura de pata [...] no son propias de un demócrata y son irresponsables, porque vienen a decir que al Presidente del Gobierno autonómico le trae sin cuidado lo que diga el Parlamento navarro"<sup>746</sup>. Para el señor GARAIKOETXEA, eran "un pésimo presagio y un error difícilmente comprensible"<sup>747</sup>.

El Grupo Popular, que había votado en la Mesa del Senado el rechazo de las propuestas de UPN-PP, lo aceptó, y con fecha 3 de octubre, el Grupo Parlamentario Popular presentó nuevas argumentaciones sobre las inicialmente formuladas. La propuesta del citado Grupo fue presentada el 3 de octubre y admitida a trámite en sesión de la Mesa de 8 de octubre con los votos del Partido Popular y Convergencia i Unió y la abstención del Partido Socialista<sup>748</sup>. La fundamentación adicional a las propuestas de modificación al Acuerdo fue la siguiente:

*"A juicio del Grupo Popular, el Acuerdo de Cooperación que se somete a la autorización de las Cortes Generales contiene determinados aspectos que pueden exceder de las facultades que la Constitución confiere a las Comunidades Autónomas para establecer acuerdos de cooperación, en conexión con lo dispuesto en el artículo 145.1 que prohíbe la federación entre ellas. En tal sentido, deben destacarse los siguientes extremos:*

*a) La cooperación abarca la práctica totalidad de las competencias de ambas Comunidades, con el objetivo de coordinar las políticas respectivas, lo que puede conducir a la creación de un marco político común y por tanto a una federación encubierta.*

*b) El carácter de cooperación, junto a la inexistencia de una cláusula de denuncia de la vigencia del acuerdo, refuerza la idea expuesta en el párrafo anterior, habida cuenta de que la permanencia del Órgano cabría interpretarse como que, desde el momento de la constitución, su mantenimiento es independiente de la voluntad futura de los Gobiernos y Parlamentos respectivos.*

*c) En el preámbulo se hace referencia a las "decisiones" que el órgano pueda adoptar, cuya efectividad se hará mediante los correspondientes instrumentos jurídicos, lo que significa que aquél nace con voluntad política de atribuirle una potestad decisoria impropia de un mero órgano de cooperación.*

*d) Se constituye un "órgano permanente", con un Consejo con funciones decisorias y de representación política así como un Secretario Permanente encargado de coordinar e impulsar en ambas Administraciones las actuaciones*

<sup>746</sup> *Diario de Noticias*, 20 de septiembre de 1996.

<sup>747</sup> *Diario de Navarra* y *Diario de Noticias*, 21 de septiembre de 1996.

<sup>748</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Sección Senado, Serie I, n.º 66, de 11 de octubre de 1996.

*acordadas por aquél, todo lo cual supone la creación de una institución supra o intracomunitaria de dudoso encaje constitucional.*

*Por lo que respecta a la solicitud de la Mesa de la Cámara relativo a la reconsideración, por parte de este Grupo Parlamentario, de las propuestas formuladas en tiempo y forma, hemos de manifestar que, a juicio de este Grupo, dicha solicitud se extralimita de las competencias propias que le corresponden a la Mesa, y su presentación obedece a criterios y razonamientos políticos que se debatirán, en el momento procesal oportuno, bien en Ponencia, en el seno de la Comisión General de Comunidades Autónomas o en el Pleno del Senado; por otra parte, es criterio del Tribunal Constitucional que, salvo que el contenido de las propuestas sean manifiestamente inconstitucionales, que no es el caso, las facultades de calificación de la Mesa de la Cámara no habilitan para entrar en el fondo de las mismas.*

*Por último se quiere dejar constancia expresa de que el Grupo Parlamentario Popular se ha limitado exclusivamente a utilizar la fórmula reglamentaria establecida en el Artículo 138 del Reglamento del Senado, pretendiendo el otorgamiento de la autorización del Acuerdo con los condicionamientos que se han estimado pertinentes, sin que el elenco de propuestas formuladas pretenda introducir modificaciones en el Acuerdo adoptado por los Gobiernos y Parlamentos del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra; ahora bien, para que dichos acuerdos obtengan la autorización de las Cortes Generales (Art. 145 de la Constitución Española), este Grupo Parlamentario entiende que el Acuerdo debe acomodarse a las propuestas presentadas, y sean precisamente las instituciones que han propiciado el Acuerdo las que establezcan las modificaciones que, a criterio de las Cortes Generales, se consideran pertinentes”.*

Las propuestas del Grupo Parlamentario Popular en el Senado reflejan los argumentos, pero no la última propuesta, que Unión del Pueblo Navarro vino utilizando en sus reacciones sobre el Protocolo y la firma del Acuerdo de Cooperación. Como anunciaron repetidamente, el Grupo Popular cumplió su compromiso de asumir la postura de aquél, aun sin haber asumido el texto alternativo que le entregaron. En todo caso, la distancia entre Pamplona y Madrid y el hecho de que el Grupo Popular actuase de instrumento de UPN determinaron que la beligerante dialéctica se suavizase en las modificaciones presentadas, que no resultan muy fundadas. Dan la impresión de que tratan de cumplir los compromisos con su socio y de cubrir el trámite con muy poca convicción y sin entusiasmo alguno.

No le ayudaban al PP las actitudes de sus socios, los nacionalistas vascos. Para el portavoz peneuvista, señor ZUBÍA, la aceptación de las propuestas del PP eran “el acta de defunción del Senado”. El señor GARAIKOETXEA habló de un “histerismo anti vasco” y de un “enorme error político que se descalifica por sí mismo por los contradictorios argumentos que ha venido utilizando” el PP, ante “una aproximación entre posturas irreconciliables” que representaba el Acuerdo de cooperación. Sólo el nuevo

presidente de la Gestora del PSN, señor ARBELOA, se mostró favorable a su admisión “para tratar de buscar el mayor consenso posible entre los partidos”, ya que, en otro caso, “el documento acaba siendo un desacuerdo de cooperación o un acuerdo de antiooperación, y no sirve para nada”<sup>749</sup>.

La Mesa del Senado, en sesión de 8 de octubre, con los votos favorables del PP y CiU y la abstención del PSOE, admitió a trámite los escritos del Grupo Popular dando al segundo carácter de “marco interpretativo de los razonamientos contenidos en el primero” y los trasladó a la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Desde UPN-PP se dio a tal acto de trámite un significado mucho mayor de lo que implicaba, pero se volvió a hacer constar que, si no se aprobaba la reforma propuesta, “el Gobierno de Navarra pediría la retirada de dicho acuerdo de cooperación”<sup>750</sup>. Esta decisión de la Mesa fue criticada desde el nacionalismo vasco e Izquierda Unida, aduciendo que trataba de convertir el Senado en institución fiscalizadora de las Comunidades vulnerando la autonomía de los Parlamentos. El senador socialista señor ONAINDÍA justificó la abstención de su grupo en que no se negaban al debate, “aunque nuestra postura sea contraria”, afirmó, porque estaban a favor del acuerdo original e iban a defenderlo<sup>751</sup>.

La situación en que la Unión del Pueblo Navarro colocó al Partido Popular era difícil, porque, por una parte, tenía el compromiso de asumir las posturas de la formación regionalista en un asunto referido a Navarra y, por otra, no existían sólidos fundamentos para rechazarla, a lo más para proponer alguna matización. Los socios que habían hecho posible la investidura del Presidente AZNAR en 1996, PNV y CiU, eran tan favorables, que el primero era parte por tratarse de un Acuerdo firmado por su Gobierno en la Comunidad del País Vasco y el segundo por haber decidido su aprobación. Los socialistas también lo habían apoyado en los Gobiernos y Parlamentos de Vitoria y Pamplona, del mismo modo que IU. Además, alguna de las estructuras estatales dedicadas a estudios e investigaciones superiores y estratégicas habían seguido muy directamente el proceso del Acuerdo de Cooperación, y habían transmitido a las máximas autoridades del Estado y del Gobierno informes favorables, por su importancia en la articulación y progreso del modelo autonómico desde la diferenciación entre las partes firmantes, de su reconocimiento y consolidación de las distintas realidades institucionales que representaban.

Si a UPN-PP se le cerraban todas las posibilidades y el Acuerdo acababa siendo aprobado, siempre cabía su retirada, como reconoció el señor DEL BURGO inmediatamente después de haber presentado en el Senado la nueva fundamentación de su propuesta, de modo que si no había consenso sobre su propuesta de modificación uni-

<sup>749</sup> *Diario de Navarra, Diario de Noticias y Egin*, 5 de octubre de 1996.

<sup>750</sup> *Diario de Navarra y Diario de Noticias*, 9 de octubre e 1996.

<sup>751</sup> *Deia*, 10 de octubre de 1996.

lateral, sería retirada por el nuevo Gobierno de Navarra, como había anunciado su presidente, señor SANZ:

*“el Gobierno de Navarra tiene mucho que decir al respecto, y al final de todo este proceso puede reflexionar acerca de si procede o no mantener su texto, de manera que creo que hay muchas perspectivas abiertas y, en consecuencia, que el espíritu de diálogo es lo que mejor puede caracterizar a una fuerza política a la hora de afrontar este tema. A nosotros no nos gustan las soluciones drásticas”<sup>752</sup>. [...] “en el supuesto de que saliera adelante tal y como está, sin introducir nuestras interpretaciones al respecto, el Gobierno de Navarra retiraría o pediría la retirada de dicho acuerdo de cooperación”<sup>753</sup>.*

En una cena-coloquio promovida por *Diario de Navarra* y celebrada con motivo de la conferencia en *Navarra Foro XXI*, contestando a una pregunta escrita sobre si el Gobierno iba a solicitar la devolución del texto, afirmó el señor SANZ: “No descarto esa vía cuando el Gobierno lo considere más oportuno y procedente”<sup>754</sup>.

Una vez más, la opinión editorial del *Diario de Navarra* fue muy significativa y, sin duda, aceleró el proceso de una decisión que hasta el momento sólo parecía una posibilidad más. Se reflejó el supuesto de que fuera aprobado, en cuyo caso sólo le quedaba al Gobierno de UPN la posibilidad de demorar su ejecución tras sufrir una derrota política de importancia que también alcanzaría al Gobierno del PP:

*“El Gobierno Foral, presidido por Miguel Sanz, no quiere que el texto siga adelante y está dispuesto a retrasar su funcionamiento, caso de que Senado y Congreso terminen aprobando el convenio.*

*En esta cuestión, importante para Navarra, el Gobierno debiera actuar con mayor consecuencia. Si es cierto que la situación ha cambiado –los socialistas navarros no quisieron renovar el tripartito y no demuestran gran interés por el texto aprobado– y los regionalistas en el poder están en contra, el Gobierno de Navarra debiera retirar el texto del Senado. Esta decisión valiente evitaría problemas al PP, al PSOE y al PNV. Los nacionalistas han anunciado que abandonarían el Senado si esta Cámara rechaza o modifica el convenio. El PSOE tampoco está en consonancia con el texto, pero puede utilizar el debate para hurgar en las contradicciones del pacto PP-PNV. En cualquier caso, Navarra es moneda de cambio para los intereses partidistas. El Gobierno foral puede y debe retirar el convenio del Senado”<sup>755</sup>.*

La consigna dominical fue clara y precisa: “El Gobierno foral puede y debe retirar el convenio del Senado”. Ésta sería una “decisión valiente” que, además, resol-

<sup>752</sup> *Literal*, 907, de 4 de octubre de 1996.

<sup>753</sup> *Literal*, 909, de 8 de octubre de 1996.

<sup>754</sup> *Diario de Navarra*, 12 de octubre de 1996.

<sup>755</sup> *Diario de Navarra*, 13 de octubre de 1996.

vería problemas a dos partidos nacionales que utilizan a Navarra de “moneda de cambio”. Se ejecutó de inmediato, como confirmó el Presidente el 15 de octubre: “previamente nosotros adoptemos la decisión de la retirada de ese acuerdo de cooperación en su actual tramitación en el Senado”, porque “lo que está claro es que no se puede sustentar la cooperación en el desacuerdo, y, después de las manifestaciones realizadas por la representación de la Comunidad Autónoma Vasca es evidente que no existe acuerdo”. Aludió a la deslealtad que implicaba el que Navarra formara parte de Euskadi en una guía de albergues editada por el Gobierno Vasco, que calificó de comportamiento desleal, por no respetar la realidad diferenciada de Navarra<sup>756</sup>.

La decisión del Presidente –que fue adoptada por el acuerdo del Gobierno de Navarra de 21 de octubre– fue considerada legítima por la Gestora del Partido Socialista de Navarra, que interpretaba que habían cambiado las circunstancias políticas, y la falta de acuerdo con UPN había producido gran visceralidad, de modo que “si ahora un Gobierno considera que no está de acuerdo con aquel proyecto, no sólo es legítimo, sino que entra dentro de sus competencias”. Además dispuso la creación de una comisión para estudiar el asunto.

Para Convergencia-CDN la decisión de un Gobierno minoritario sin contar con el Parlamento era un “ejercicio de prepotencia partidista [...] salvo que este asunto también esté pactado con el PSN. Parece que la Gestora socialista está más cerca de UPN en este tema que del grupo socialista en el Senado”. Este grupo propuso al Gobierno un pacto de legislatura sobre once condiciones, entre las cuales aparecía la de “respetar el acuerdo suscrito entre los Gobiernos de Navarra y la CAV en los términos en que fue negociado, sin que se utilice a partidos de ámbito nacional para alterar la voluntad mayoritaria”<sup>757</sup>. Se aludió al comportamiento del Gobierno de Navarra en relación con la retirada:

*“El jueves, en una cena, se insinúa la retirada; el domingo, desde Diario de Navarra, se le dice varias veces lo que tiene que hacer; el lunes se acepta la propuesta y el jueves viaja a Madrid para que el Presidente del Gobierno central le dé la venia. ¿Dónde está la capacidad de autogobierno que predica y la independencia de un partido que difundió el pasaporte de Navarra? ¿Hoy el pasaporte necesitaría el visto bueno del gobierno de la Nación?”<sup>758</sup>.*

<sup>756</sup> *Literal*, 914, de 15 de octubre. Los medios de comunicación escritos se hicieron eco en las ediciones de 16 de octubre de 1996.

<sup>757</sup> *Diario de Navarra*, 17 de octubre de 1996. La propuesta de pacto de legislatura fue rezada por el presidente señor SANZ aduciendo que era “una fruta que tenía gusano”, decantándose por las relaciones con la Comisión Gestora socialista con la que las relaciones eran “francamente positivas” (*Diario de Noticias*, 23 de octubre de 1996). El Comité Ejecutivo de UPN lo hizo por acuerdo de 29 de octubre (*Diario de Navarra* y *Diario de Noticias*, 30 de octubre de 1996).

<sup>758</sup> *Diario de Noticias*, 17 de octubre de 1996. La cena de referencia fue la celebrada con motivo de la conferencia en Navarra Foro XXI en la que, contestando sobre si el Gobierno iba a solicitar la devolución del texto afirmó el señor SANZ: “No descarto esa vía cuando el Gobierno lo considere más oportuno y procedente” (*Diario de Navarra*, 12 de octubre de 1996). El portavoz del Gobierno, señor

El coordinador de Izquierda Unida afirmó que “espolear las relaciones entre ambas Comunidades en términos de enfrentamiento y de interés electoral supone retroceder más de diez años en la normalización y desarrollo del autogobierno de Navarra”. En opinión de la parlamentaria de *Eusko Alkartasuna*, señora ERRAZTI, “Sanz se salta completamente una decisión de mayoría absoluta adoptada en el Parlamento navarro desde su Gobierno en franca minoría”<sup>759</sup>.

Esta decisión del Presidente del Gobierno fue comunicada al señor AZNAR en la visita que realizó al palacio de la Moncloa el día 17 de octubre. Este, según expuso el señor SANZ, se limitó “a escuchar y a transmitirle su respeto a esta decisión” reconociendo que UPN “en virtud de sus competencia y autonomía está legitimado para adoptar cuantas medidas considere necesarias y procedentes”. Adujo que la postura del Gobierno de Navarra se legitimaba más “cuanto más amenazan los responsables del Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca”<sup>760</sup>. Para la comisión de estudio del PSN el Presidente había optado por la solución más fácil, que renunciaba a lograr el consenso en la Comisión de Autonomía del Senado, actitud que no debía “interpretarse como un cambio de nuestra postura favorable al Órgano Común, y desde luego, dista mucho de la visceralidad con que desde los extremos políticos se interpreta lo que tiene que ver con la identidad de Navarra”<sup>761</sup>.

La decisión del presidente del Gobierno de Navarra comunicada al Presidente AZNAR suscitó duras críticas del portavoz nacionalista en el Congreso señor EGÍBAR y del *Lehendakari* señor ARDANZA, que aludió a la deslegitimación del Estado si intervenía en el proceso afectando al acuerdo. Esta actitud del nacionalismo vasco dio pie a un artículo en el que, con la firma de *Espectador*, el *Diario de Navarra* plasmaba la opinión de su Consejo de redacción, publicado el 20 de octubre.

---

CERVERA, negó que ese fuera el modo de actuar del Gobierno: “Se ha dicho, pero es absolutamente falso [...] porque incluso este asunto el Gobierno lo estuvo deliberando antes de que se publicara ese artículo de opinión en el *Diario de Navarra* el pasado domingo”. Aludió a las actitudes nacionalistas y del diario *Egin*, que “son datos suficientes para que en UPN estemos absolutamente seguros de lo que hemos hecho porque justamente por cómo hemos visto reflejada la reacción vemos que lo que hemos hecho está perfectamente hecho” (*Literal*, 917, de 18 de octubre de 1996). *Literal*, 918, de 21 de octubre de 1996, el portavoz de CDN señor ALLI calificó el acuerdo del Gobierno de “un acto de revanchismo por parte del nuevo Gobierno que quiere demostrar ante la sociedad que ellos son los que mandan, aunque no tengan mayoría suficiente en el parlamento, porque supone una actitud muy prepotente el que un Gobierno minoritario retire del Parlamento iniciativas legislativas de un Gobierno apoyado mayoritariamente por la Cámara”.

<sup>759</sup> *Diario de Noticias* y *Diario de Navarra*, 17 de octubre de 1996; *Diario de Noticias*, 19 de octubre de 1996. La comisión estaba integrada por el senador Pedro José ARDÁIZ, los exrepresentantes en Cortes, José Ramón ZABALA y Jesús ELÍO, el miembro de la Gestora Juan José LIZARBE, el asesor Alberto PÉREZ CALVO y el parlamentario Manuel LÓPEZ MAZUELAS.

<sup>760</sup> El *Lehendakari* rechazó que proferiera amenazas contra Navarra, “otra cosa es que tenga discrepancias con el Presidente actual de Navarra que, igual que yo, al final somos personas que pasaremos” (*Diario de Navarra*, 26 de octubre de 1996).

<sup>761</sup> *Diario de Navarra* y *Diario de Noticias*, 18 de octubre de 1996.

Tras las correspondientes críticas a los nacionalistas vascos, descubrió la trascendencia del Acuerdo:

*“Ahora se explica mejor que en la elaboración y negociación, llevada a cabo por el Gobierno tripartito, se excluyera al partido más votado, y se hiciera sin la luz y taquígrafos que exigía esta cuestión. Ahora se entiende que en el debate del Parlamento de Navarra no se admitieran enmiendas parciales y se votara el texto único. Ahora se aclara por qué a un presidente y gobierno en funciones, tras la dimisión del presidente Otano, urgiera la presentación del texto en el Senado [...]. Pero con la retirada del texto se puede resolver un riesgo importante para Navarra: la desaparición paulatina de su identidad, libertad y autogobierno”<sup>762</sup>.*

### 6.3. Retirada del Acuerdo de Cooperación de su tramitación en el Senado

El nuevo Gobierno de Navarra, en manos de Unión del Pueblo Navarro por el sistema automático de lista más votada (art. 29 LORAFNA, que se había constituido el 19 de septiembre de 1996, tras la dimisión del Presidente OTANO y la caída del Gobierno de coalición tripartita, tuvo fundadas dudas del buen fin de las modificaciones propuestas al Senado por su socio el Partido Popular. Era cierto que podían prosperar en el Senado de la mano de la mayoría popular, pero aquél había establecido los límites en su último escrito en el sentido de que eran los Gobiernos de la Comunidad Autónoma Vasca y de la Comunidad Foral de Navarra los que debían establecer las modificaciones que las Cortes estimasen pertinentes. De tal modo que, en el mejor de los casos para Unión del Pueblo Navarro y su Gobierno, se verían obligados a negociar la acomodación, en cuanto las Cortes dijeran que era aceptable el Acuerdo.

Pero también existía una opción peor: la posibilidad de que la decisión de ambas Cámaras no fueran coincidentes, porque el Congreso no aceptase la opinión del Senado por no contar el Partido Popular con mayoría si no recibía el apoyo de los grupos nacionalistas vasco y catalán, extremo difícil de que se produjera, por el compromiso del primero en la elaboración, firma y aprobación en el Parlamento de la Comunidad Autónoma Vasca, y el segundo por su relación con aquél y su mayor identificación con el Acuerdo. En tal caso se aplicaría el artículo 138.4 del Reglamento del Senado y era muy probable que la Comisión Mixta elaborara un texto más acorde con la nueva mayoría, que afectase menos al contenido del Acuerdo y, si se realizasen algunas modificaciones, se volviera a negociar la acomodación, desde el aval que implicaba la aceptación del Acuerdo por las Cortes y haber desbaratado todos los argumentos del debate político sobre la pérdida de identidad, la inconstitucionalidad, etc.

Así lo reconoció el señor DEL BURGO, de cuyas declaraciones se desprendía la necesidad de una retirada ante el riesgo de que los grupos nacionalistas que habían

---

<sup>762</sup> *Diario de Navarra*, 20 de octubre de 1996.

dado apoyo al Gobierno del señor AZNAR no lo hicieran respecto al Acuerdo de Cooperación:

*“Su andadura comienza en el Senado. Como el PP cuenta con mayoría en la Cámara territorial, rechazará el acuerdo, pero cuando pase al Congreso no sabemos qué ocurrirá, porque el PP no cuenta con mayoría. Si no hay consenso entre las dos Cámaras, se constituirá una Comisión mixta que trataría de alcanzar un acuerdo. Si no hay acuerdo, el texto volvería al Congreso de los Diputados, y la decisión final deberá adoptarse por mayoría absoluta. Por eso recuerdo que el PP no tiene mayoría absoluta y dependerá de la decisión de otras fuerzas políticas”<sup>763</sup>.*

Por tanto, era previsible su rechazo en el primero, donde el PP contaba con mayoría, pero no así en el segundo, donde no tenía mayoría absoluta y dependía la decisión de la actitud de los partidos nacionalistas, entre ellos el PNV. El portavoz del *Euzkadi Buru Batzar*, señor EGIBAR, afirmó que la actitud negativa de los populares en las Cortes “sería muy grave” y colocaría una roca en el pacto de investidura: “Malo sería que el PP entrara en la senda de la confrontación intentando anular estos acuerdos”, ya que el pacto de investidura con el Partido Nacionalista Vasco contenía una “cláusula de apertura para ir consolidando acuerdos basados en la confianza política”. Por ello AZNAR “tiene que medir muy bien lo que significa vetar un acuerdo institucional adoptado por dos Gobiernos y refrendado por dos Parlamentos”<sup>764</sup>.

El *Lehendakari* señor ARDANZA advirtió a los populares de que “no sería coherente tumbar el acuerdo, con el compromiso que han adquirido con el PNV para el pleno desarrollo del Estatuto de Gernika”<sup>765</sup> y afectaría a la Mesa de *Ajuria Enea*<sup>766</sup>:

*“El PP es muy consciente de que no hay motivos de inconstitucionalidad en los acuerdos que se han asumido. Seamos sinceros y serios: no hay nada que cambiar. Si se pretendiera cambiar lo que es la manifestación libre de voluntad legítima por parte de órganos representativos de la voluntad mayoritaria de ambas colectividades, [...] me tendrán que explicar entonces qué queremos decir cada vez que nos reunimos en el acuerdo de Ajuria Enea; estamos apelando al respeto a la voluntad mayoritaria, que es lo que en democracia debe funcionar. Si al final una tercera institución tiene que alterar la voluntad mayoritaria, entonces no sirve para nada nuestra voluntad mayoritaria, no existe, queda anulada”<sup>767</sup>.*

<sup>763</sup> *Diario de Navarra*, 16 de mayo de 1996.

<sup>764</sup> *El Mundo*, 17 de mayo de 1996.

<sup>765</sup> *El País*, 17 de mayo de 1996. En el debate sobre política regional celebrado en el Parlamento Vasco el 27 de septiembre de 1996 afirmó que sería una “grave agresión” a la soberanía de los parlamentos introducir las modificaciones propuestas por el PP y que el Parlamento Vasco “permanece idéntico en las manifestaciones de su voluntad” (*Diario de Noticias*, 28 de septiembre de 1996).

<sup>766</sup> *Diario Vasco*, 7 de julio de 1996.

<sup>767</sup> *Deia*, 18 de julio de 1996. *Literal*, 851, de 17 de julio de 1996. En declaraciones recogidas en *Deia*, de 19 de julio, señaló que el PP se encontraba muy incómodo por la postura de sus socios navarros de UPN, viéndose obligado a realizar pronunciamientos que no compartían.

El portavoz del PNV en el Congreso, señor ANASAGASTI, afirmó que “entendería una abstención del PP” en la votación en el Congreso, “pero es inadmisibles que DEL BURGO trate de dinamitar una relación que está en sus inicios y que con sus obsesiones algo enfermizas intente estropearla”<sup>768</sup>.

El Grupo Parlamentario de *Convergencia i Unió* en las Cortes anunció su apoyo al Acuerdo de Cooperación, “ya que somos absolutamente respetuosos con las decisiones que tomen los Parlamentos autónomos”. Esta postura de los socios nacionalistas del Gobierno aseguraba la aprobación del Acuerdo de Cooperación, a pesar de que Coalición Canaria apoyaría a UPN en agradecimiento a la presencia de sus diputados en el Grupo Canario que les permitió constituir Grupo Parlamentario<sup>769</sup>.

Por parte del Grupo socialista en el Senado, el senador señor ONAINDÍA anunció que votarían favorablemente la autorización al Acuerdo de Cooperación aprobado por los Gobiernos y autorizado por los Parlamentos autonómicos, y se opondrían a las modificaciones propuestas por UPN-PP, porque “estamos a favor de ese organismo en todos sus extremos”. Así lo habían demostrado en las citadas instituciones en todas las cuales participaba el partido socialista<sup>770</sup>.

Ante un panorama político tan negativo para las pretensiones de UPN, sólo se le abrió la esperanza de un cambio de actitud por parte de la Comisión Gestora del Partido Socialista de Navarra, como reconoció el señor DEL BURGO, recordando los ambiguos pronunciamientos que sobre su constitucionalidad había realizado el Presidente de la misma<sup>771</sup>, quien:

*“ha dicho que es imprescindible llegar a un acuerdo porque entiende que hay cuestiones que son dudosamente constitucionales [...]. Entiendo que habrá que hacer un esfuerzo [...] para ver en qué medida ese planteamiento del PSN coincide con los objetivos de UPN [...]. No sería malo decirles a las Cortes Generales que el Gobierno de Navarra, con el respaldo de una mayoría parlamentaria, opina que en sus términos actuales ese acuerdo no debe ser aprobado”*<sup>772</sup>.

El Gobierno de Navarra optó por no correr riesgos con una retirada estratégica anunciada por el señor DEL BURGO cuando afirmó que el Ejecutivo navarro podía “reflexionar acerca de si procede o no mantener su texto”, porque “a nosotros no nos gustan las soluciones drásticas”<sup>773</sup>.

Como había anunciado días antes su Presidente, el Gobierno de Navarra, en sesión de 21 de octubre, acordó retirar la solicitud de autorización del Acuerdo de

---

<sup>768</sup> *Deia*, 17 de mayo de 1996.

<sup>769</sup> *ABC*, 24 de junio de 1996.

<sup>770</sup> *Diario de Noticias*, 8 de octubre de 1996.

<sup>771</sup> “A vueltas con el Órgano Permanente de Encuentro”, *Diario de Navarra*, 23 de mayo de 1996.

<sup>772</sup> *Diario de Navarra*, 22 de septiembre de 1996.

<sup>773</sup> *Literal*, 907, 4 de octubre de 1996.

Cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra. Lo hizo despreciando la autorización mayoritaria del Parlamento de Navarra, con el rechazo de UPN y HB, y con un fundamento de dudoso sentido democrático e institucional, como era el que UPN no hubiera participado en su negociación:

*“El nuevo Gobierno de Navarra constituido el pasado 19 de septiembre de 1996, al que correspondería, en su caso, la formalización del referido acuerdo, considera que no es políticamente aceptable que su aprobación en el seno de las instituciones forales se haya realizado marginando totalmente a Unión del Pueblo Navarro, grupo político que sustenta al actual Gobierno y que además cuenta con la mayor representación en el Parlamento de Navarra (17 escaños)”*.

Al valorar los cien días de su Gobierno, el Presidente SANZ afirmó que la retirada era uno de los logros del nuevo Gabinete, “ya que supuso poner fin a la incertidumbre institucional que generaba sobre el futuro de Navarra como proyecto de comunidad diferenciada” el órgano común permanente con la Comunidad Autónoma Vasca, y se había adoptado “con plena legalidad y legitimidad”<sup>774</sup>.

### 6.3.1. Apertura de una nueva negociación con el Gobierno Vasco

Consciente de la falta de fundamentación democrática de su argumento de tener la mayor representación de diecisiete parlamentarios sobre un total de cincuenta y trastabillar conceptos básicos como mayorías simple y absoluta, así como de la existencia de una mayoría que dio su conformidad al Acuerdo de Cooperación, el Gobierno de Navarra recurrió a ofrecer un proceso de negociación con las fuerzas parlamentarias navarras y con el Gobierno Vasco:

*“No obstante ello, el Gobierno de Navarra, a quien compete con carácter exclusivo la facultad de pactar, no tiene inconveniente en anunciar el compromiso político de abrir un nuevo proceso de negociación con las fuerzas parlamentarias navarras y con el propio Gobierno Vasco, con la finalidad de establecer un marco estable de cooperación con la Comunidad Autónoma del Gobierno Vasco que suscite el mayor grado de adhesión política. No puede desconocerse que es precisamente al actual Gobierno al que le corresponderá la formalización y ejecución del acuerdo, por lo que resulta obvio que para la mayor eficacia material del mismo debe existir una perfecta coincidencia de voluntades entre las partes cooperantes, lo que en la situación política e institucional actual no puede lograrse más que a través de la negociación de un nuevo acuerdo que salve los inconvenientes del anterior”*.

El mismo día de la adopción del acuerdo de retirada del trámite en el Senado del Acuerdo de Cooperación, el Presidente SANZ afirmó que intentarían “alcanzar un

<sup>774</sup> *Diario de Noticias*, 4 de enero de 1997.

acuerdo con el Gobierno de la CAV, y para eso ofrecemos nuestra disposición a realizar una auténtica colaboración o cooperación con el Gobierno de la CAV que pueda terminar en un texto referido a este acuerdo”. Afirmó que en tal decisión no habían influido las amenazas producidas desde la CAV, aunque:

*“no las vamos a olvidar, porque nos han demostrado con quiénes nos jugamos los cuartos en hechos de esta naturaleza. Pero preferimos actuar, de acuerdo con lo que nosotros entendemos que está ligado al interés general de Navarra y a las instituciones de Navarra, en el momento más adecuado, a nuestro juicio, que es el actual, antes que no tener oportunidad de hacerlo cuando ya no tengan remedio ciertas situaciones”<sup>775</sup>.*

En declaraciones realizadas el 22 de octubre, el señor SANZ sostuvo su voluntad negociadora, aunque era “poco optimista pero quiero hacer el esfuerzo para que se vea que esta decisión de retirada no quiere decir que la actitud del Gobierno de Navarra sea negativa a la colaboración con la Comunidad Autónoma Vasca, sino motivada por razones políticas y jurídicas”. Sobre la trascendencia social del órgano común, afirmó:

*“Quizá los ciudadanos no porque no entiendan la profundidad y tampoco tienen por qué entenderlo, porque no conocen con exactitud cuál es el contenido exacto y literal, pero con estas cosas ocurre como con la implantación de depuradoras, que es una medida medioambiental importante para conseguir el bienestar y el respeto de la naturaleza. [...] explicar a los ciudadanos los inconvenientes, la oportunidad o inoportunidad de las medidas, la temporalidad de las mismas y los déficits que puede tener una medida de esta naturaleza”<sup>776</sup>.*

Al día siguiente era la “visceralidad” del PNV y del Gobierno de Vitoria lo que impedía el acuerdo: “lo veo francamente difícil que podamos llegar a acuerdos si el PNV y el Gobierno de la CAV siguen manteniendo esa actitud radical”. SANZ rechazó que se le hiciese tal imputación “cuando estamos manteniendo una posición completamente racional”<sup>777</sup>. Desde el PNV, su Presidente en Navarra, señor URBIOLA, le contestó: “Puede estar tranquilo y ponerse en contacto con el PNV o con el Gobierno de ARDANZA, ya que encontrará afán de colaboración y búsqueda de soluciones, es decir, cualquier cosa menos visceralidad”<sup>778</sup>. También el *Lehendakari* mostró una actitud favorable a iniciar el diálogo institucional.

---

<sup>775</sup> *Literal*, 918, 21 de octubre de 1996.

<sup>776</sup> *Literal*, 919, 22 de octubre de 1996.

<sup>777</sup> *Diario de Noticias*, 24 de octubre de 1996. En declaraciones al *ABC*, de 10 de noviembre de 1996, afirmó: “En Navarra debemos actuar ya sin complejos, porque se nos ha llamado viscerales y ultramontanos, pero los viscerales no somos nosotros, los de UPN, sino los que realizan con una frecuencia obsesiva planteamientos de anexión, o los que, como hace el Gobierno Vasco en muchas publicaciones, alimentan la confusión de que Navarra forma parte de Euzkadi incluyéndola sistemáticamente en el mapa de la Comunidad Autónoma Vasca”.

<sup>778</sup> *Diario de Navarra*, 27 de diciembre de 1996.

El camino a seguir y los protagonistas que lo recorriesen conforme al guión fueron diseñados, una vez más, por el *Diario de Navarra* en la columna dominical:

*“Una salida a la crisis del Convenio de Cooperación se vislumbra con la redacción de un nuevo texto que no hipoteque la independencia de Navarra. En esta cuestión se requiere, como ya lo han dicho los representantes regionalistas y socialistas, el mayor consenso posible y diálogos sin hipocresías”*<sup>779</sup>.

Esta actitud conciliadora de búsqueda de un nuevo marco de encuentro por parte del Gobierno de Navarra fue avalada por la autoridad del señor URANGA (*Ollarra*) en un artículo escrito *Desd’el gallo de San Cernin*:

*“No basta convivir. Tenemos que llevarnos bien con nuestros hermanos, más que parientes, del País Vasco porque somos también vascos y vascos –lo de vasco no deja de ser un galicismo– y precisamente la esencia de ese pueblo”*<sup>780</sup>.

Expedito el camino y con tan importantes avales, el Presidente del Gobierno expuso ante el Parlamento la voluntad negociadora en su comparecencia de 29 de octubre de 1996. Propuso un nuevo acuerdo “sustentado en la cooperación y [...] en las relaciones de vecindad que de siempre han existido con la Comunidad Autónoma Vasca, en las raíces y afinidades culturales, sociales y económicas que tienen y que, lógicamente, han tenido diversas manifestaciones a través de la historia”. Incluso comunicó el contenido de tal propuesta de acuerdo y su estructura, siguiendo el modelo del texto alternativo al acordado por los gobiernos y autorizado por los Parlamentos, que desde UPN se había remitido al PP para que lo introdujera en el trámite ante el Senado:

*“El nuevo acuerdo de cooperación va a marcar con claridad y rotundidad las diferentes realidades institucionales que representan ambas comunidades autónomas; va a tener [...] por finalidad el establecimiento y el impulso de un marco de cooperación en aquellas materias que caigan en el ámbito de sus competencias, según el ordenamiento jurídico vigente; va a tener como objetivos fundamentales el establecimiento y desarrollo de cooperación en aquellas áreas consideradas de interés común para ambas comunidades; va a proponer a las instituciones competentes de ambas comunidades la posible formalización de nuevos convenios para la prestación y gestión de servicios de su respectiva competencia; va a poder impulsar la puesta en marcha de iniciativas y proyectos conjuntos, para lo cual se desarrollará la asistencia mutua en la preparación, articulación, seguimiento y evaluación de dichas actuaciones; va a promover el intercambio de información institucional entre las administraciones sobre sus respectivas políticas en los distintos ámbitos en que ejercen su labor de gobierno y sobre cualquier materia de interés común, etc.”*<sup>781</sup>.

<sup>779</sup>. *Diario de Navarra*, 27 de octubre de 1996.

<sup>780</sup>. “La política de UPN”, *Diario de Navarra*, 15 de diciembre de 1996.

<sup>781</sup>. Comisión de Régimen Foral, *Diario de sesiones*, 5, de 29 de octubre de 1996, pp. 2 y 3.

El debate no tuvo aportaciones sustanciales de mayor interés, salvo los reproches de los grupos que apoyaron el Acuerdo de Cooperación hacia el Gobierno de Navarra y su decisión unilateral de retirarlo del trámite en el Senado. Reiteró lo expuestos a lo largo de todo el proceso y anecdótico en los argumentos expuestos.

Esta posibilidad de negociar un nuevo acuerdo sólo fue una argucia dialéctica para apoyar la retirada, pero sin ninguna voluntad de plasmarlo en hechos, a pesar de que los portavoces del PSN-PSOE y CDN se mostraron favorables a iniciar una negociación previa en el seno de la Comunidad Foral. Este último grupo tomó la iniciativa de presentar al Parlamento una propuesta de Bases para la elaboración de un nuevo Acuerdo de Cooperación, en cuyo debate el Consejero de Presidencia afirmó que el Gobierno estaba dispuesto a “abrir un nuevo proceso de negociación con las fuerzas parlamentarias navarras y con el propio Gobierno Vasco, con la finalidad de establecer un marco estable de cooperación con la comunidad Autónoma del País Vasco”<sup>782</sup>.

A pesar de todo ello, el Gobierno de Navarra no tomó iniciativa alguna para negociar con los citados grupos y, como se expondrá, se opuso a la propuesta de CDN, con lo que demostró que no tenía el más mínimo interés en el asunto. A pesar del tiempo transcurrido no se ha producido ningún resultado hasta ahora. Esta situación que fue prevista por el señor ALLI en el turno de réplica al Consejero de Presidencia y al portavoz de UPN en el debate sobre la propuesta de CDN de “Bases para un nuevo Acuerdo de cooperación”, que tuvo lugar en el Parlamento el 14 de noviembre de 1996:

*“...después de haber levantado la bandera del seudonavarrismo, después de haber hecho una campaña de marketing para vender que esta idea era mala, es evidente que ustedes no pueden dar su brazo a torcer. Bastante difícil lo tienen, estando en el Gobierno, si quieren cumplir ese compromiso de negociar; bastante difícil lo tienen. Y, por tanto, todos en esta Cámara, pero sobre todo ustedes, son conscientes de su falta de interés para que este proceso negociador se lleve adelante, porque de algún modo les va a llevar a contradicciones, y a los mismos que ustedes han calentado van a tener que enfriar diciéndoles que aquello era malo, pero que esto, cambiándole algunos nombres y alguna terminología, es bueno”<sup>783</sup>.*

Tampoco desde el Gobierno Vasco existía una actitud muy favorable a un nuevo acuerdo, porque el *Lehendakari* señor ARDANZA no creía en la buena intención del señor Sanz: “No me creo la amistad de UPN después de romper todo y darnos sopapos en ambas mejillas”:

*“...nosotros no hemos movido ninguna pieza. Aquí, de manera total y absolutamente unilateral, el actual Gobierno de Navarra está moviendo todas las piezas*

---

<sup>782</sup> *Diario de sesiones*, 27, de 14 de noviembre de 1996, pp. 36 y 37.

<sup>783</sup> *Diario de sesiones*, 27, de 14 de noviembre de 1996, p. 47.

*habidas y por haber y está removiendo todos los montones. Está desordenando todo lo que después de muchos años de esfuerzo habíamos ido construyendo [...]. Primero rompo, sin contar con usted para nada, y luego digo que quiero ser amigo suyo. Pues oiga usted, no le creo, [...]. No acabo de ver que haya una voluntad política, porque, si no hubiera contado conmigo antes de haber tomado una decisión así [...]. Quiero dejar muy claro ante Navarra que desde la CAV nadie ha agredido ni se ha tocado un pelo porque ellos son los que desde su Gobierno, unilateralmente, están haciendo todo esto”<sup>784</sup>.*

A pesar de todo ello afirmó su “disposición a la búsqueda de una solución, si es mejor que la anterior, va a estar ahí”. La primera premisa era conocer el pronunciamiento del Senado y la segunda no perder el tiempo, como había transmitido al Presidente SANZ:

*“Si para UPN un acuerdo cerrado con un Gobierno tripartito, que tenía el soporte parlamentario de veintiocho escaños, ha sido papel mojado, yo no entraré en ningún proceso de renegociación con Navarra si no viene previamente ese partido o autoridad política investido del soporte político por lo menos de veintiocho escaños parlamentarios, y de ahí para arriba” [...]. Afirmó que no iniciaría “ningún proceso serio con Navarra mientras no tenga una interlocución que cuente con la mayoría suficiente, la estabilidad y la claridad de criterios”.*

Los buenos propósitos se truncaron con el discurso del señor SANZ en la fiesta que celebró UPN el 3 de diciembre de 1996 con motivo del día del Partido. En esa celebración, y dentro de un ambiente proclive al entusiasmo partidista, arremetió contra el nacionalismo vasco, como era habitual en sus discursos y en los del Presidente del Partido, señor AIZPÚN. Afirmó que “los objetivos de ETA y del nacionalismo vasco, llamado moderado, son exactamente los mismos. Solamente se diferencian en la estrategia”; los objetivos de KAS, autodeterminación y anexión de Navarra “los defienden igualmente PNV y EA”. Replicó al *Lehendakari* ARDANZA sobre su afirmación de la falta de legitimación de un Gobierno con diecisiete parlamentarios para retirar el acuerdo de cooperación que había obtenido el apoyo de la mayoría absoluta del Parlamento de Navarra, aludiendo a que su Gobierno se encontraba en continua crisis<sup>785</sup>.

No se hizo esperar la respuesta del señor ARDANZA, a quien aquellas afirmaciones le causaron “mucho pena y dolor”, por la “agresión dialéctica contra el nacionalismo”. Calificó al señor SANZ de “criatura y sucesor del franquismo”, en “permanente actitud de agresión” contra el País Vasco<sup>786</sup>.

<sup>784</sup> *Diario de Noticias*, 1 de diciembre de 1996.

<sup>785</sup> *Diario de Navarra* y *Diario de Noticias*, 4 de diciembre de 1996.

<sup>786</sup> *Diario de Navarra* y *Diario de Noticias*, 5 de diciembre de 1996.

A pesar de todo ello —y de haber afirmado que “iniciativas como el *Nafarroa Oinez* y el *Aberri Eguna* tienen carácter casi de invasión”<sup>787</sup>— el Presidente señor SANZ siguió manifestando una voluntad negociadora de un nuevo acuerdo conforme a una nueva propuesta que realizaría el Gobierno de Navarra y a pesar de la intención de los nacionalistas vascos:

*“Siempre en un acuerdo de cooperación hay que ver cuál es la intencionalidad de los firmantes. Yo no puedo asociarme con un socio que pretenda de alguna forma coartar mi identidad; y si no coartar, eliminar mi identidad como Comunidad diferenciada, pero en ese caso, con el fin de eliminar crispación, avanzaría más: estoy dispuesto a firmar un acuerdo de cooperación a pesar de que sé cuál es tu pensamiento único”*<sup>788</sup>.

El presidente del Gobierno de Navarra dio lugar en abril y mayo de 1977 a una nueva polémica con el Gobierno Vasco cuando declaró que el tema del órgano de cooperación estaba zanjado y que “siempre he sido partidario de establecer relaciones con las comunidades autónomas limítrofes”. Sostuvo, no obstante, que para su Gobierno no era prioritaria la propuesta de un nuevo acuerdo de cooperación, “máxime si el propio *Lehendakari*, una de las partes, no está interesada”<sup>789</sup>. Éste le replicó diciendo que “mentía” y que, “después de tantos años de relación, cuando por fin maduramos una relación y llegamos a la firma de un compromiso serio, yo quiero que se mantenga”<sup>790</sup>. La cuestión quedó zanjada cuando el primero afirmó: “El señor ARDANZA podrá decir misa, pero lo que dice el Presidente del Gobierno de Navarra va a misa”<sup>791</sup>.

El Presidente del PNV en Navarra, señor URBIOLA, intervino en la polémica y negó la posibilidad constitucional de los convenios intermedios propuestos por el Presidente señor SANZ; destacó que “simple y llanamente jamás ha presentado ningún nuevo proyecto”, mientras lo imputaba al *Lehendakari*, de modo que “si el señor Sanz quiere evaluar la disposición del Gobierno Vasco, lo único que debe hacer es remitir de una vez ese proyecto por el cauce debido”. Le sugirió que tomase como modelo el Protocolo de Cooperación del Valle del Ebro de 23 de junio de 1992, con el objetivo de “avanzar en estas relaciones en un marco estable de colaboración y coordinación”,

---

<sup>787</sup>. El fundador de UPN señor AIZPÚN, “El timo de la paz”, *Diario de Navarra*, 31 de marzo de 1999, afirmó que “estamos sometidos a una permanente invasión. Especialmente cultural y lingüística, propagandística, etc. [...]. La invasión cultural es una triste realidad [...]. En la medida en que se pueda, sería bueno hacer patente al Gobierno Vasco que si de verdad desea una buena relación con Navarra, respete y haga respetar a sus medios, la diferencia de identidad de Navarra. De lo contrario debería replantearse hasta qué punto debe tolerarse la difusión en Navarra de ETB”. *Diario de Navarra*, 12 de diciembre de 1999, en artículo de opinión firmado por Espectador: “El nacionalismo actúa en Navarra a hechos consumados y emplea la táctica de la invasión porque sabe que, dentro, hay una minoría que respaldará, como lo hicieron los nazis en Austria al entrar los ejércitos de Hitler, lo que decidan los nacionalistas del Parlamento de Vitoria”.

<sup>788</sup>. *Deia*, 15 de diciembre de 1996.

<sup>789</sup>. *Diario de Noticias*, 3 de mayo de 1997.

<sup>790</sup>. *Diario de Noticias*, 4 de mayo de 1997.

<sup>791</sup>. *Diario de Navarra*, 6 de mayo de 1997.

y se acuerda “establecer relaciones institucionales permanentes” y la “armonización de las políticas regionales en los aspectos en que existe interrelación”. Propuso al Gobierno de Navarra que actuase en la asunción de las competencias pendientes, que respondiese a la demanda social sobre relaciones con la CAV, que el desarrollo fuese compatible con la pluralidad y que estrechase lazos que:

*“lejos de socavar la identidad de Navarra la fortalece. Al fin y al cabo lo único que buena parte de la sociedad navarra demanda es que las relaciones que ya se dan entre el tejido industrial, cultural, económico y social en general entre ambas comunidades adquieran una fluidez institucional en beneficio de todos. Dicho de otro modo: Sr. Sanz, cumpla”<sup>792</sup>.*

La parlamentaria de *Eusko Alkartasuna* señora ERRAZTI virtió unas declaraciones sobre la retirada del Acuerdo de Cooperación, que era “carnaza para sus bases y los grupos más navarristas”. Aludió a su falta de voluntad de reanudar un proceso de concertación, porque:

*“todo el lío que montaron con la retirada no suena más que a cacicada de UPN y a saltarse las mayorías, como nos tiene acostumbrados [...]. Sanz no quiere desarrollar nada, tira balones fuera y sabe que en sus manos está bloquear el tema y lo está haciendo. Para ello utiliza todas las armas, también la mentira, para cargarse esta posibilidad de cooperación permanente intervasca, que era importante porque era una vía”<sup>793</sup>.*

En una comparecencia en el Parlamento, instada por Izquierda Unida, el Presidente señor SANZ manifestó “la voluntad política de abrir un nuevo proceso de negociación y un nuevo marco de cooperación”, siempre que se diese una actitud de lealtad con los signos propios de Navarra en las banderas y los escudos. Propuso al PSN-PSOE consensuar un nuevo texto par remitirlo al *Lehendakari*. Todos los grupos de la oposición le reprocharon el incumplimiento de sus promesas y compromisos<sup>794</sup>. Este grupo le pidió “que no se ande con mentiras y diga claramente que no quiere mantener relaciones con nosotros”:

*“Con el gobierno de Otano llegamos a un acuerdo, lo firmamos, lo aceptaron los dos Parlamentos y ha aparecido otro personaje en Navarra que lo ha roto. Quien rompió esto deberá ver cómo lo arregla, yo estoy a la espera [...]. Al final, Miguel Sanz, como yo, pasará, y la sociedad navarra y la nuestra quedarán. No quisiera que, por unas malas relaciones personales, se rompieran o quedaran en duda nuestras profundas relaciones”<sup>795</sup>.*

<sup>792</sup>. *Diario de Noticias*, 16 de mayo de 1997. *La Voz de Navarra*, mayo-junio de 1997.

<sup>793</sup>. *Egin*, 15 de mayo de 1997.

<sup>794</sup>. *Diario de Navarra* y *Diario de Noticias*, 4 de junio de 1997.

<sup>795</sup>. *Diario de Navarra* y *Diario de Noticias*, 8 de junio de 1997.

Ante tanto debate estéril, el movimiento ELKARRI manifestó su decepción con la actitud del presidente SANZ y el incumplimiento de todas sus afirmaciones favorables a buscar un nuevo marco de encuentro, porque “argumentar que es el Gobierno de Vitoria-Gasteiz el que no tiene voluntad de colaborar con Navarra, realmente suena a excusa para salir del paso, o más directamente a escaqueo”. Lo que consigue es “aislar Navarra echando la culpa de la falta de relación a otros”. Su portavoz en Navarra, señor AIERDI, propuso “construir acuerdos institucionales para una relación permanente que respete la autonomía de Navarra y decidirlo en consulta popular”<sup>796</sup>; valoró el comportamiento del presidente señor SANZ:

*“Hay quienes se siguen empeñando en levantar muros, aislar Navarra, tensionar la convivencia y llevar a cabo una política excluyente. A finales del siglo XX, y dentro del proyecto eurocomunitario y de la mundialización, Sanz y UPN sostienen una visión cerrada de Navarra. Esta tierra se merece otra manera de gobernar”<sup>797</sup>.*

En declaraciones del Presidente de la Comunidad Foral sobre la paz en el País Vasco, afirmó que aquélla no debía lograrse con la integración de Navarra ni con utilizarla como moneda de cambio, porque “supondría para los violentos el aliento definitivo para solicitar la independencia, lo que no sería admitido ni por la sociedad Navarra ni por la española”. En relación con el órgano común afirmó que se trataba de “una manipulación de la propia Constitución, que prohíbe expresamente la federación de las Comunidades Autónomas”. Lo calificó de Dieta “al estilo del Imperio austro-húngaro y el primer paso para la unidad de Euskalherria dentro del ámbito del nacionalismo”<sup>798</sup>.

Desde el Partido Socialista, su Secretario de Política Autonómica señor JÁUREGUI, hizo una importante valoración que, entre otras cosas, significaba rechazar el informe del señor PÉREZ CALVO, desautorizar las posturas que desde la Comisión Gestora supusieran un seguidismo de las de UPN y apoyar las palabras del señor EGUIGUREN. Dejó claro que se seguía el comportamiento tradicional del Partido respecto al nacionalismo, porque “la Ejecutiva Federal quiere que en Navarra haya un acuerdo que integre a las minorías”. Criticó la actitud de UPN y del Presidente SANZ respecto al Acuerdo de Cooperación:

*“El Presidente de la Comunidad Foral reaccionó de una manera extremadamente hostil a aquel convenio y creo que fue gesto hacia su propia galería de navarrismo exagerado. En aquel convenio estaba el pilar de algo que muchos nacionalistas vascos no aceptan, que es la personalidad institucional de Navarra, y que, más que una presunta anexión, lo que hacía era poner las bases de*

---

<sup>796</sup>. *Diario de Noticias*, 9 de junio de 1997.

<sup>797</sup>. *Diario de Noticias*, 25 de junio de 1997.

<sup>798</sup>. *Diario de Navarra*, 22 de noviembre de 1997.

*una igualdad entre dos comunidades autónomas. Fue una visión pacata de UPN, probablemente dictada por la coyuntura. El presidente recién nombrado quiso sacar pecho, como suele decirse, de su propia ideología, e incluso de su propia personalidad, porque es un hombre vehemente, por lo que sé, con un gesto que ha perjudicado a las dos Comunidades. Es evidente que el País Vasco y Navarra tenemos muchos temas que tratar en común, respetando las respectivas personalidades institucionales*<sup>799</sup>.

Tras el acuerdo entre PNV y EA para la formación del Gobierno del País Vasco en diciembre de 1998, el portavoz del Gobierno de Navarra, señor CERVERA, aludió nuevamente a la favorable actitud de éste para la firma de un acuerdo de cooperación, “siempre que sean procesos de colaboración concretos que afecten a necesidades concretas de los ciudadanos, no a compartir institucionalmente ningún órgano codecisor entre la CAV y Navarra”<sup>800</sup>. El posible acuerdo excluye un órgano permanente, porque para el Presidente del Gobierno “no hace falta institucionalizar un órgano porque eso sería rechazado por la inmensa mayoría de los ciudadanos navarros”<sup>801</sup>; además, “me parece francamente peligroso retomar un órgano de esta naturaleza, en el que se transfieren los órganos de gestión con facultades para adoptar decisiones, incluso con carácter vinculante para los gobiernos autonómicos”<sup>802</sup>. Reiterando argumentos volvió a aludir a que las relaciones se harían de igual modo que con otras Comunidades, por lo que la falta de órgano no implicaba la inexistencia de relaciones, “porque Navarra tampoco tiene ningún órgano común permanente con Aragón, ni con La Rioja, sino acuerdos de colaboración en materias específicas, al igual que con la Comunidad Autónoma Vasca”<sup>803</sup>.

### 6.3.2. Reacciones tras la retirada del Senado del Acuerdo de Cooperación

La decisión del Gobierno de Navarra de UPN se tomó a partir del hecho de tratarse de un nuevo Gobierno, cuyo partido había protagonizado una dura campaña para defender, según afirmaron, la identidad de Navarra. Así lo justificó su Presidente, quien añadió que también se habían producido cambios en la actitud del Partido Socialista de Navarra-PSN, con una nueva dirección que “ha manifestado su rechazo a un acuerdo de esta naturaleza que no integrase a UPN”. Para legitimar su decisión con el

<sup>799</sup> *Diario de Noticias*, 12 de diciembre de 1997.

<sup>800</sup> *Diario de Noticias*, 29 de diciembre de 1996.

<sup>801</sup> *El Mundo País Vasco*, 14 de febrero de 1999. Un destacado miembro de UPN, el señor Octavio DE TOLEDO EUGUI, “Dos más dos igual a cinco, electoralmente”, *Diario de Navarra*, 11 de abril de 1999, afirmó que una importante opinión navarra se identifica, entre otros, con el punto: “No a Órganos Comunes, ni con el País Vasco, Aragón o La Rioja. El Órgano Común es el Parlamento Español, cita obligada y gozosa de los demócratas”.

<sup>802</sup> *Diario de Navarra*, 25 de abril de 1999.

<sup>803</sup> *Diario de Noticias*, 10 de junio de 2000.

apoyo del Partido Socialista le pidió que se definiera “con claridad y rotundidad”, que perdiera “los complejos para decidir sobre esta materia” y recuperar los anteriores acuerdos con UPN. Tales propuestas fueron calificadas por el senador LABORDA de “insinuaciones malintencionadas”, aseguró que no había diferencia en las posturas socialistas, que UPN debía “sacudir el complejo de inferioridad” que tenía respecto a Euzkadi, reprochándoles que, con la retirada, “SANZ impide demostrar que el Acuerdo beneficia a todos los ciudadanos navarros”<sup>804</sup>.

La réplica socialista se hizo demandando al Gobierno de UPN que articulase “una alternativa de cooperación con la CAV”. Le reprochó que hubiera “optado por la vía más fácil en lugar de buscar un acuerdo entre todos”, con el “máximo consenso”, y propuso un nuevo marco de cooperación que “deberá asumir todas las voluntades necesarias, incluidas las del partido que sustenta al gobierno de Navarra. Al retirar el texto en lugar de mejorarlo, es responsabilidad del Gobierno presentar una alternativa y aglutinar en torno a ella las diferentes voluntades existentes”<sup>805</sup>. El destacado miembro del PSN-PSOE señor CRISTÓBAL recordó la postura del partido “favorable al acuerdo de colaboración firmado con la CAV”, que contaba con el apoyo de la Ejecutiva Federal del PSOE y de los socialistas vascos, para contribuir con la constante política socialista para la “integración del nacionalismo vasco en la vida institucional de la Comunidad Foral, no a su marginación y creemos que es importante continuar con ese papel de bisagra entre posturas enfrentadas”<sup>806</sup>.

Para el Presidente de la Gestora socialista, señor ARBELOA, la actitud del *Lehendakari* favorable a un nuevo proceso de diálogo, tras la “precipitada, aunque legítima, retirada del acuerdo por el Gobierno navarro, obliga ahora a éste a buscar el acuerdo en torno de una nueva iniciativa que aglutine el máximo de voluntades”. Se “abre un respiro en el espeso espacio de disparatadas declaraciones de dirigentes nacionalistas-independientistas en torno al Acuerdo de cooperación y son un contrapunto a desafortunadas injerencias anteriores en la vida política de Navarra”. Pidió un acuerdo “realista”, que se acomode a la realidad, que la mejore e “integre al máximo número de fuerzas políticas, incluyendo, naturalmente, las mayoritarias”. Destacó el lugar del PSN-PSOE en este debate, que:

*“no está a medio camino, como alguien ha podido entender, entre los defensores de la autonomía foral de Navarra y el bloque nacionalista-independientista. Está entre los primeros desde el principio y como el que más. Quiere al mismo*

<sup>804</sup>. *Diario de Navarra y Diario de Noticias*, 22 de octubre de 1996.

<sup>805</sup>. *Diario de Navarra y Diario de Noticias*, 23 de octubre de 1996. El movimiento *Elkarri* realizó una valoración muy negativa de la decisión del Gobierno como “vuelta atrás” que ha causado “estupor y decepción” porque “en menos de un mes el actual Gobierno de UPN trunca el proceso de manera muy cuestionable en el fondo y en la forma, y sin ofrecer alternativa”. Para el citado grupo “la sociedad navarra está hoy más preparada que sus gobernantes para innovar soluciones a los viejos problemas. Es necesario que ésta sea consultada y diga la última palabra”.

<sup>806</sup>. *Diario de Noticias*, 24 de octubre de 1996.

*tiempo que las fuerzas democráticas nacionalistas acepten un día, y no sólo acaten, la Constitución Española y la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, por medio de un continuo diálogo y, sobre todo, por medio de la defensa de los intereses e ideales democráticos”<sup>807</sup>.*

### 6.3.3. Tramitación en el Senado

La Mesa del Senado, en reunión de 29 de octubre de 1996, acordó solicitar un informe jurídico de la Secretaría General de la Cámara, que lo evacuó el 4 de noviembre en el sentido de que era posible la retirada unilateral de un Acuerdo de Cooperación antes de que se produjese la autorización, porque ésta es condición previa para que el consentimiento se perfeccione y se creen las obligaciones con todos sus efectos jurídicos. Formuló las siguientes conclusiones:

*“1.ª) La retirada unilateral de la solicitud de autorización por las Cortes Generales del Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra ha de reputarse conforme a Derecho al no existir obstáculo jurídico alguno que la impida, de acuerdo con los razonamientos expresados en el cuerpo de este Dictamen.*

*2.ª) Por consiguiente, la Mesa de la Cámara, en ejercicio de su función de calificación jurídico-parlamentaria de los escritos recibidos en la Cámara, ha de aceptar la declaración de voluntad contenida en el escrito del Presidente del Gobierno de Navarra y dar por concluido el procedimiento de autorización a la vista de la imposibilidad de su continuación por falta de objeto. Asimismo debe comunicar formalmente este acuerdo a las Comunidades Autónomas afectadas, y al Presidente de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, así como proceder a su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales”.*

Para llegar a tales conclusiones, el informe de los servicios jurídicos del Senado, ofrecieron una valoración del carácter provisional de los textos enviados por las Comunidades y de cómo adquieren la condición jurídica de auténticos acuerdos “tras la manifestación definitiva del consentimiento por las Comunidades Autónomas signatarias del mismo, acto jurídico éste que no puede tener lugar hasta la obtención de la preceptiva autorización por las Cortes Generales [...]. Es decir, la autorización de las Cortes Generales constituye un acto jurídico previo a la formalización definitiva del acuerdo, esto es, a la prestación de consentimiento con eficacia jurídica obligatoria por la Comunidad Foral de Navarra”. Así lo había formulado la solicitud del Presidente en funciones del Gobierno de Navarra, conforme a la formulada anteriormente al Parlamento de la Comunidad Foral: “solicitar del Parla-

<sup>807</sup>. *Diario de Navarra*, 29 de octubre de 1996.

mento de Navarra [...] autorización para la formalización, previa autorización del Congreso de los Diputados y del Senado”. De todo ello dedujo “que la naturaleza de la autorización de las Cortes Generales es la de una habilitación (preceptiva) a quienes lo solicitan para concluir un determinado Acuerdo con un texto previamente adoptado [...]. Una habilitación que puede ser pura o condicional y cuyo ejercicio o actualización, naturalmente, no es obligatorio”.

También se planteó la posibilidad de la retirada de su tramitación por todas o alguna de las partes intervinientes. Partió de la inexistencia en esta fase de puros acuerdos sino de proyectos de acuerdo, “considerando a las Comunidades Autónomas dueñas de su iniciativa hasta tanto no sea concluido el Acuerdo de Cooperación y, por consiguiente, plenamente libres para retirarlo del Parlamento en cualquier momento anterior a la aprobación definitiva de la autorización”. En los Acuerdos bilaterales desaparece el concurso de voluntades (*duorum vel plurium in idem placitus consensus*) si una de ellas decide retirarla, deviniendo imposible aquél, lo que impide su tramitación. En tal caso “la Mesa de la Cámara debe aceptar tal declaración de voluntad y dar por concluido el procedimiento a la vista de la imposibilidad de su continuación por falta de objeto”.

Por acuerdo de la Mesa del Senado, de 19 de noviembre, se dio traslado al Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco de la petición presentada por el Gobierno de Navarra de retirada de su solicitud de autorización. Por escrito del *Lehendakari*, de 26 de noviembre, expuso al Presidente del Senado cuál era la actitud de su Gobierno:

*“...el Gobierno Vasco no ha modificado su voluntad inicial reflejada en el citado Acuerdo de Cooperación, ni tampoco tenemos constancia de que esa modificación de voluntad haya tenido lugar por parte de los Parlamentos de ambas Comunidades que en su día procedieron a ratificarlo.*

*Por este motivo, deseamos puntualizar que la solicitud de retirada del Senado del Acuerdo de Cooperación es consecuencia de una decisión unilateral planteada, única y exclusivamente, por el Gobierno de Navarra. Decisión sobre la cual el Gobierno que presido ha sido un mero sujeto pasivo, ya que ni siquiera hemos tenido la oportunidad de exponer nuestra opinión como parte directamente implicada”.*

La Mesa del Senado, en reunión de 25 de octubre de 1996, acordó “aceptar la declaración de voluntad contenida en el escrito del Presidente del Gobierno de Navarra y dar por concluido el procedimiento de autorización”, comunicándolo a los Presidentes de las Comunidades que lo habían otorgado.

#### **6.4. Una propuesta de “Bases para la nueva negociación del Acuerdo de Cooperación”**

Ante las reiteradas afirmaciones del Presidente del Gobierno de Navarra, favorables a iniciar un proceso de negociación de un nuevo Acuerdo de Cooperación con

el Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca, el Grupo Parlamentario de Convergencia de Demócratas de Navarra-CDN presentó en el Parlamento, el 29 de octubre de 1996, una moción con una propuesta de bases para su negociación<sup>808</sup>. Era el propósito que el Parlamento de Navarra se pronunciara y diera mayoritariamente su conformidad a un documento –como ocurrió antes de la negociación del Amejoramiento– que fuera instrumento útil para el Gobierno:

*“El Gobierno de Navarra debe proceder, de acuerdo con la Comunidad Autónoma Vasca, a formalizar un nuevo Acuerdo de Cooperación que garantice la identidad de Navarra y el pleno ejercicio de su autonomía, configurando un Órgano Común Permanente, sin competencias propias, en la que participen los respectivos Gobiernos, para la elaboración de convenios de gestión y acuerdos de cooperación en las materias de su competencia”.*

Las bases propuestas eran las mismas que habían sido entregadas por CDN a UPN en la negociación de un Gobierno de coalición en julio de 1996, que aparecen recogidas como la cuarta de las propuestas realizadas.

La moción de Convergencia de Demócratas de Navarra-CDN se debatió en sesión plenaria de 14 de noviembre de 1997<sup>809</sup>. Tras la defensa por el portavoz señor ALLI, intervino en nombre del Gobierno de Navarra el Consejero de Presidencia, señor GURREA. En turno a favor lo hizo el portavoz del Grupo de Izquierda Unida, señor TABERNA; en turno en contra, los portavoces de los grupos de Unión del Pueblo Navarro señor CATALÁN, por el socialista el señor LÓPEZ MAZUELAS, por *Herri Batasuna* el señor ARÁIZ y por *Eusko Alkartasuna* el señor CIÁURRIZ. En el turno de réplica el portavoz del grupo mocionante anunció la retirada de la moción<sup>810</sup>.

Según expuso el portavoz del grupo de Convergencia-CDN, señor ALLI, la moción estaba justificada en sus propios términos, tras el acuerdo del Gobierno de retirar de su tramitación en el Senado el Acuerdo de Cooperación y de la voluntad presidencial de iniciar un proceso de negociación con el Gobierno Vasco de un nuevo acuerdo. Esta moción permitiría comprobar cuál era la auténtica voluntad de los grupos parlamentarios y dejaría en evidencia las posturas, así como el alcance que se pretendiera dar a las mismas. Por eso, en la presentación sólo se hizo constar cómo se pretendía que el Parlamento dispusiera que el Gobierno debía proceder a la nueva negociación en el marco de unas bases constitucionales y con muy claros términos de cuál era la voluntad parlamentaria, caso de aprobarse.

El Consejero de Presidencia, señor GURREA, inició su intervención exponiendo el alcance de la autorización parlamentaria para que el Gobierno correspondiente

<sup>808</sup> *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, 59, de 8 de noviembre de 1996, pp. 8-9.

<sup>809</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra*, 27, de 14 de noviembre de 1996, pp. 35-48. *Diario de Navarra* y *Diario de Noticias*, de 15 de noviembre de 1996.

<sup>810</sup> *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, 61, de 20 de noviembre de 1996, p. 7.

pudiera celebrar el Acuerdo de cooperación, sin que “en ningún caso [...] ni la autorización de todas las Cámaras podría obligar a suscribir un convenio o un acuerdo de cooperación que el gobierno no quiere suscribir”. A su juicio, para desarrollar las futuras relaciones con la Comunidad Autónoma del País Vasco “no es imprescindible definir un acuerdo marco, porque los acuerdos de cooperación y los convenios de colaboración [...] se harán con acuerdo marco o sin él, como hasta ahora se han celebrado, sin la existencia de unos órganos expresos”. A pesar de ello el Gobierno estaba dispuesto a “abrir un nuevo proceso de negociación con las fuerzas parlamentarias navarras y con el propio Gobierno Vasco, con la finalidad de establecer un marco estable de cooperación con la comunidad Autónoma del País Vasco”. Se posicionó contra los términos del marco propuesto en la moción, porque:

– está “suscrito sobre las bases e incluso sobre la literalidad del viejo acuerdo, a nuestro juicio, incidiendo en formulaciones que pueden ser inconstitucionales y, en todo caso, limitativas en la práctica de una plena autonomía, tal y como nosotros la entendemos para la Comunidad Foral”.

– el nuevo acuerdo “contiene ambigüedades que caen fácilmente en contradicciones”:

*“...sigue manteniendo la figura del órgano común permanente, que unas veces aparece como simple cauce de encuentro y otras veces aparece sin competencias propias, pero que líneas más abajo aparece para hablar de coordinar, nuestras políticas o de armonización de criterios o de proyectos normativos comunes o de delegación de competencias o de máximo nivel de participación política o de un consejo con funciones decisorias o de actuaciones que se deciden en un órgano concreto o de funciones de control que, evidentemente, van mucho más allá de lo que son las posiciones normales de un órgano de encuentro, deliberante y de preparación de acuerdos de cooperación y de convenios de colaboración [...] y que encontraremos razonable si efectivamente es un órgano de encuentro, de preparación de acuerdos de cooperación y de convenios de colaboración”<sup>811</sup>.*

El señor GURREA concluyó su intervención reiterando el acuerdo del Gobierno, de 21 de octubre, “de plantear un nuevo marco de cooperación con la Comunidad Autónoma del País Vasco tan pronto como se conozca oficialmente la retirada del trámite

---

<sup>811</sup> La posible existencia en los acuerdos de cooperación de un órgano con capacidad de encuentro y propuesta fue mejor entendida por el Presidente señor SANZ cuando afirmó: “El instrumento de cooperación se define en los acuerdos de cooperación. Constitucionalmente sólo hay dos sistemas de cooperación: los convenios de colaboración y los acuerdos de cooperación. Dentro de los convenios o de los acuerdos existe un instrumento que es el que realiza propuestas para que los gobiernos puedan adoptar las propuestas” (*Literal*, 933, de 12 de noviembre de 1996). No obstante, volvió por sus fueros cuando afirmó que era contrario a un acuerdo “en que se pretende delegar todo tipo de competencias en un órgano común de carácter permanente y que incluso ese órgano tenga capacidad de decisión y de adoptar acuerdos institucionales, yo creo que es de alguna forma descafeinar el contenido de la LORAFNA en el caso de Navarra” (*Deia*, 15 de diciembre de 1996).

parlamentario del anterior Acuerdo<sup>812</sup>. La retirada llegó, pero no el prometido acuerdo previa su negociación con los grupos parlamentarios. Situación que había augurado el señor ALLI en el turno de réplica, porque “todos en esta Cámara, pero sobre todo ustedes, son conscientes de su falta de interés para que este proceso negociador se lleve adelante, porque de algún modo les va a llevar a contradicciones, [...] que aquéllo era malo, pero que ésto, cambiándole algunos nombres y alguna terminología, es bueno”<sup>813</sup>.

Esta real falta de voluntad gubernamental y su “poca intención política de hacer caso de las decisiones del Parlamento” la expuso el portavoz de Izquierda Unida, señor TABERNA. Dio su apoyo a la moción por su actitud básica de establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades por la previsión del Amejoramiento y por el ejercicio del autogobierno en relaciones de igualdad sin miedos ni fantasmas. Está, además, justificada en los lazos históricos, políticos y sociales, porque “a nadie se le escapa que en la realidad política y social de Navarra también existe un colectivo –entiendo que minoritario– que demanda o ansía legítimamente un tipo de proyecto político con el pueblo de la Comunidad Autónoma Vasca”. Valoró la propuesta contenida en la moción como una aportación de racionalidad, de reconocimiento de la pluralidad y del desarrollo del autogobierno<sup>814</sup>.

El portavoz de UPN, señor CATALÁN, sostuvo que las bases de una cooperación con otra Comunidad estaban en la Constitución, el Amejoramiento y el Reglamento del Parlamento. Seguidamente recordó el Acuerdo anterior y la actitud de su partido, así como la facultad negociadora del Gobierno y en su capacidad para separarse y retirarlo de la tramitación. Reiteró la voluntad del Gobierno de iniciar un nuevo proceso de negociación, a la vista de la voluntad mayoritaria de la Cámara en tal sentido, con la advertencia de que la división de poderes y la nueva situación política obliga a los grupos a asumirla y reconocerla, “porque cuanto más tiempo les cueste a los grupos asumir su nuevo papel, más crispación e incompreensión estéril se transmitirá a la sociedad”. También recordó que las mociones no son vinculantes para el Gobierno. Calificó la moción de propuesta “descafeinada y apartada, aunque no sabemos si lo suficiente, de los puntos conflictivos del acuerdo anterior”, que no entró a examinar por tratarse de una competencia propia del Gobierno<sup>815</sup>.

El portavoz del Grupo Socialista, señor LÓPEZ MAZUELAS, se refirió fundamentalmente al anunciado nuevo espacio de encuentro y a las actitudes favorables al mismo mostradas por el Gobierno, el *Lehendakari*, el propio grupo y la Gestora socialistas. Por ello esperan que “los responsables políticos hagan un ejercicio de templanza, de situar esta cuestión en el lugar que le corresponde en el orden de prioridades, porque es verdad que esto no preocupa a los navarros”, ya que las cuestiones

<sup>812</sup> *Diario de sesiones*, 27, de 14 de noviembre de 1996, pp. 36-37.

<sup>813</sup> *Diario de sesiones*, 27, de 14 de noviembre de 1996, p. 47.

<sup>814</sup> *Diario de sesiones*, 27, de 14 de noviembre de 1996, pp. 37-38.

<sup>815</sup> *Diario de sesiones*, 27, de 14 de noviembre de 1996, pp. 38-40.

sobre la identidad “nunca han estado en tela de juicio por la posición que, desde el punto de vista político, ha representado siempre la mayoría de esta Cámara”. Anunció el apoyo del grupo socialista a los acuerdos entre los gobiernos que contribuyan a “normalizar nuestra situación de identidad política”<sup>816</sup>.

Para el portavoz del grupo *Herri Batasuna*, señor ARÁIZ, la moción es muy clara, “tan clara como ya era el anterior acuerdo cuyo texto retiró UPN del Senado, pese a que algunos hubieran tratado de presentarlo como un sustancial paso hacia la unidad territorial”. Se refirió a la motivación cuyo texto reprodujo, para afirmar que lo en él dicho “era plenamente aplicable al otro convenio”, porque “no se creaba un órgano con capacidad política; no se innovaba nada desde el punto de vista jurídico-constitucional; no hay representación política externa común a ambas comunidades, ni tercera instancia política intermedia”:

*“Pese a que la oposición cerril de UPN dio al anterior acuerdo una importancia que no tenía, hay que reafirmar que lo que propone la moción no es ningún paso positivo, ni siquiera pequeño hacia la unidad territorial vasca, sino la profundización de la separación por medio de un sucedáneo”<sup>817</sup>.*

La validez del Acuerdo autorizado por el Parlamento el 11 de junio, y pendiente de la del Senado, era el camino válido para el portavoz de *Eusko Alkartasuna* señor CIÁURRIZ. Negó la legitimidad política del Gobierno para retirar de su tramitación un acuerdo válidamente establecido por dos gobiernos, con el apoyo mayoritario de los Parlamentos: “Segue estando vigente y es el único que ha adoptado este Parlamento [...] nos seguimos remitiendo a él y vamos a mantener que [...] es el único que tiene representación mayoritaria de esta Comunidad”:

*“No nos parece oportuno que esta Cámara facilite al Gobierno ahora nuevas bases para la concertación de otro acuerdo sobre el mismo asunto. [...] porque son ellos mismos los que han roto el principio democrático de respeto a la mayoría de la representación Navarra en este Parlamento y, además, porque a ellos es a los que les corresponde la alternativa, si tienen alguna, para presentar lo que ellos entienden que es conveniente”<sup>818</sup>.*

## **7. PRESENCIA DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN EN EL DEBATE POLÍTICO NAVARRO POSTERIOR**

El debate sobre el Acuerdo de Cooperación y su Órgano Permanente no desapareció de la vida pública de Navarra con su retirada por el Gobierno del trámite de

<sup>816</sup> *Diario de sesiones*, 27, de 14 de noviembre de 1996, pp. 40-42.

<sup>817</sup> *Diario de sesiones*, 27, de 14 de noviembre de 1996, pp. 42-43 en euskera y 48 en castellano.

<sup>818</sup> *Diario de sesiones*, 27, de 14 de noviembre de 1996, pp. 43-44.

autorización del Senado. Ha permanecido vivo en las posiciones y comportamientos de los grupos políticos, lo que demuestra que sigue siendo una cuestión pendiente que suscita adhesiones y rechazos.

Así lo acreditó una encuesta del año 2000, en la que a la pregunta de si “Navarra debería seguir manteniéndose como Comunidad Autónoma Independiente, pero debería estrechar más las relaciones con la CAV” contestó favorablemente el 63%; a si “Navarra no debería tener relaciones políticas con la CAV” un 23%, y a la de si “Navarra debería formar parte de la CAV” lo hicieron un 12%. La decisión del presidente SANZ de romper relaciones con la CAV fue apoyada por el 64% y rechazada por el 20% de los votantes de UPN, por el 32% y 44% de los del PSN, por el 14% y 76% de los de CDN, por el 22% y 62% de los de IU, por el 6% y 79% de los de EA y por el 0% y 96% de los de EH-HB respectivamente<sup>819</sup>.

En otra encuesta del mismo medio, del 2002, a la pregunta de si “Navarra debería seguir manteniéndose como Comunidad independiente aun cuando debería estrechar más las relaciones con la CAV”, contestó favorablemente un 55% frente al 63% de la anterior. A la pregunta de si “Navarra no debería mantener relaciones políticas con la CAV”, respondió favorablemente el 24% frente al 23% anterior. El 46% de los votantes de UPN rechaza cualquier vínculo, por nimio que sea, con la Comunidad Autónoma Vasca, y un porcentaje similar apoyaría una menor sintonía con el Lehendakari. El 16% aboga porque la Comunidad Foral y la Comunidad Autónoma Vasca formen una única comunidad, porcentaje coincidente con los simpatizantes de los partidos nacionalistas vascos<sup>820</sup>.

Algunos grupos como EA-PNV y *Batzarre* han venido planteando enmiendas a los sucesivos Presupuestos en demanda de consignación presupuestaria con destino a un “Acuerdo de cooperación entre la CAV y la CFN”, sin éxito en sus propuestas.

### 7.1. Unión del Pueblo Navarro-UPN

Al tratarse del partido que sostiene al Gobierno de Navarra que retiró de su tramitación en el Senado el Acuerdo de Cooperación, su postura es la que ha venido sosteniendo aquél. Es, además, conocida su actitud radicalmente contraria al Protocolo y al posterior Acuerdo de Cooperación.

El 25 de noviembre de 1996, con motivo de la “1.ª Jornada sobre las relaciones institucionalizadas de la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca”, el señor DEL BURGO expuso sus opiniones sobre el Acuerdo de Cooperación, de

<sup>819</sup> *Diario de Noticias*, 3 de marzo de 2000.

<sup>820</sup> *Diario de Noticias*, 21 de diciembre de 2002.

un modo más sistemático que en las polémicas anteriores<sup>821</sup>. En su opinión se trataba de “un asunto que difícilmente puede sustraerse de sus aspectos políticos”. La verdadera cuestión estaba situada “en una idea o una finalidad política con la que no tenemos por qué estar conformes quienes mantenemos posiciones diferentes sobre la articulación de las relaciones entre Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca”. Por ello no se aceptó el Acuerdo de Cooperación en cuanto existen discrepancias en los siguientes aspectos:

– Rechazo de la cooperación universal:

La idea política del acuerdo no es otra que la de “superar el estadio de la colaboración puntual para configurar un marco permanente de carácter estable, lo cual no es una decisión neutral sino que responde a un planteamiento político”. Se propone una “cooperación universal”: “lo que ha calificado Javier BALZA como la superación del estadio de cooperación puntual para configurar un marco generalizado de colaboración. Y es ahí donde no estamos de acuerdo, en su propio punto de partida”. “No entendemos por qué es necesaria esa cooperación universal”. El riesgo de la misma se halla en la relación “complicada” entre ambas Comunidades por la “permanente llamada a la integración” y la falta de respeto de los símbolos, que motivan la “desconfianza” de la sociedad navarra<sup>822</sup>.

– El órgano común y la confederación:

Frente a la idea de un órgano común del acuerdo del Parlamento de Navarra de 1986, que no desapoderaba de competencias ni tenía funciones de representación política, “el texto del acuerdo, cuando se lee en su conjunto, tiene el aire de una cierta confederación que se ha intentado llegue hasta el límite de lo posible”. Así lo deducía de que en el Protocolo se aludiera a la función de “armonizar las políticas respectivas”, aunque “finalmente se ha dado un paso atrás, pues ya no se habla de armonizar las políticas respectivas sino de coordinarlas”. De tal coordinación deduce que “andando el tiempo esa coordinación acaba por establecer un marco jurídico-político común. [...] se configura para ello una institución a la que se denomina Consejo, con una técnica que recuerda a las de la Unión Europea”.

De ello concluye que “todo esto tiene tintes de confederación y, evidentemente, es posible que más adelante veamos una confederación de Estados europeos. La confederación constituye un paso previo para la federación o para una forma de Estado más integrada o bien acaba en disolución si los Estados no se entienden entre sí”. Invocó como precedentes las propuestas del Consejo Vasco-Navarro del nacionalista GARAIKOETXEA como “solución intermedia, si no de integración al menos de cuasi integración” y al socialista TXIKI BENEGAS y la propuesta de Dieta Vasco-Navarra.

---

<sup>821</sup> J. I. DEL BURGO, “Cooperación desde el respeto mutuo”, *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 11, 1998, pp. 77-82.

<sup>822</sup> J. I. DEL BURGO, “Cooperación...”, *cit.*, pp. 78-79.

“Ahora se rescita el Consejo al que se atribuyen funciones políticas propias. Por cierto, también el Consejo es en la Unión Europea la institución clave”<sup>823</sup>.

– Cooperación puntual y órgano común permanente:

El “truco responde efectivamente a una no neutralidad política”, que se desprende de las valoraciones de dirigentes nacionalistas como el señor URBIOLA, que lo calificó de “primer paso, el primer camino hacia la integración de Navarra en Euskadi”. Además, “una cosa es la cooperación puntual en aquellas materias sobre las que se considera necesario cooperar y otra crear un marco estable de cooperación que suponga o tienda al establecimiento de un marco jurídico-político común a medio plazo, pues no se pretende otra cosa con el objetivo de coordinar todas las políticas de las materias de competencia de ambas Comunidades”.

El secretariado permanente, “aunque se diga que no tiene funciones decisorias y ejecutivas, en cierto modo las tiene, pues su función es la de coordinar e impulsar los acuerdos y decisiones que se adopten por el Consejo en el seno de la Administración de cada una de las Comunidades. No queremos, [...] que se den pasos hacia lo que puede implicar el cambio del *status* de Navarra” [...] éste es el Consejo de Euskal Herria”.

– La marginación de UPN del acuerdo:

A pesar de ello, afirmó la voluntad de diálogo de UPN: “Fuimos marginados en la elaboración del acuerdo pero si al final se busca un texto en el que el Parlamento de Navarra esté mayoritariamente conforme es posible que el Gobierno Vasco pueda aceptarlo aunque no sea el suyo y aunque no esté guiado por es idea básica que a nosotros, desde nuestra posición política, no nos parece aceptable”<sup>824</sup>.

La postura de UPN fue secundada por el Partido Popular en el País Vasco y en las instituciones estatales. Sobre la falta de voluntad real de realizar un nuevo acuerdo de cooperación se manifestó el presidente del PP en el País Vasco, señor ITURGAIZ, al confirmar que “las relaciones entre dos comunidades vecinas deben existir, pero no se puede intentar un acuerdo cuando la otra parte no lo desea [...] debe contar siempre con el visto bueno de las dos partes. No se pueden tomar decisiones unilaterales, ni buscar confrontaciones entre dos comunidades autónomas que en este momento cuentan con muchos lazos de unión”. Su oposición a la fórmula anterior la confirmó cuando declaró que la cuestión principal era “no poner nombres ni titulares a los acuerdos que tienen que existir entre Navarra y el País Vasco”<sup>825</sup>.

El señor AIZPÚN, convertido en presidente honorario de UPN, consideró que incrementar las relaciones de la Comunidad Foral con la Comunidad Vasca, que propugnaba el Gobierno Vasco con el apoyo de *Euskal Herritarrok* (HB) y ETA, pretendía convertir a Navarra “en una parte más de su proyecto de Euskal-Herria”. A su juicio las relaciones

<sup>823</sup> J. I. DEL BURGO, “Cooperación...”, *cit.*, pp. 79-80.

<sup>824</sup> J. I. DEL BURGO, “Cooperación...”, *cit.*, pp. 81-82.

<sup>825</sup> *Diario de Navarra* y *Diario de Noticias*, de 8 de enero de 1998.

de Navarra con esa Comunidad no debían ser distintas a las que se mantuvieran con Aragón y La Rioja, porque “el valle del Ebro tiene un futuro que no debemos olvidar”. Las particularidades de las relaciones con el País Vasco se derivan del hecho de que:

*“el nacionalismo vasco, incluido ETA –ahora en tregua–, tiene una declarada pretensión sobre Navarra que supone su integración en una unidad territorial hasta ahora inexistente, supone una pérdida de la propia identidad y supone la ruptura con España. [...] esta actitud debe tenerse muy en cuenta cuando se trate de relaciones con la Comunidad vasca”<sup>826</sup>.*

En el Programa de las elecciones generales del 2000, la coalición UPN-PP reiteró la validez de la Constitución y el Amejoramiento como marco de convivencia para el pueblo de Navarra, “ante la pretensión del frente nacionalista de integrar al antiguo Reino de Navarra en una imaginaria nación que ni tiene bases históricas, ni puede fundamentarse en la realidad actual, ni en la voluntad de los territorios arbitrariamente llamados a integrarla”. Rechazaba no sólo el órgano de cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca, sino cualquier propuesta soberanista, federalista –simétrica o asimétrica– o confederal que cuestione el modelo territorial constitucional<sup>827</sup>.

En el VI Congreso de Unión del Pueblo Navarro-UPN, celebrado en febrero de 2001, la ponencia de Principios Políticos abordó “la cooperación transfronteriza y con las comunidades autónomas”, declarando que “Navarra debe mantener relaciones de cooperación con los territorios fronterizos del sur de Francia, singularmente con la región francesa de Aquitania, así como con las comunidades autónomas vecinas”. Respecto al Acuerdo de Cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca se afirmó en las posturas anteriores:

*“Lo ocurrido con la creación del frustrado órgano común permanente –por ser un intento de caminar hacia la integración en Euzkadi o Euskal Herria de forma encubierta– es exponente de cómo no se han de concebir las relaciones de cooperación con el País Vasco. Insistiremos una vez más que si lo que de verdad se quiere es una leal y fructífera cooperación para afrontar y resolver problemas de interés común, la actitud del Gobierno Vasco al considerar a Navarra como una comunidad irredenta sobre la que planea siempre la sombra de la anexión, supone ir en la dirección equivocada. Confiemos en que pronto, como ha ocurrido ya en Álava, cambie el signo político del inquilino de Ajuria Enea para iniciar una nueva relación basada en la amistad sincera y en el respeto mutuo”<sup>828</sup>.*

---

<sup>826</sup>. “Relaciones de vecindad”, *Diario de Navarra*, de 24 de mayo de 1999.

<sup>827</sup>. *Diario de Noticias*, 5 de marzo de 2000.

<sup>828</sup>. El autor de este texto fue el señor DEL BURGO, como aparece recogido en su página web: [www.jai-meignaciodelburgo.net/upnvi](http://www.jai-meignaciodelburgo.net/upnvi).

## 7.2. PSN-PSOE

El Secretario General del PSE-EE de Guipúzcoa, señor EGUIGUREN, expuso una opinión muy diferente de la que en aquel momento mantenían sus compañeros los miembros de la Comisión Gestora del PSN-PSOE y el autor del documento sobre el órgano, mostrándose favorable al Acuerdo y valorando como una opción equivocada del navarrismo a la que se habían acercado los socialistas navarros. Afirmó que “lo razonable es que hubiera un órgano común u otras fórmulas que son posibles, dado que la Constitución les concede su autonomía en base a unos derechos históricos”:

*“Respecto al Órgano común, los grandes perdedores han sido los navarristas: si yo fuera navarrista, me gustaría que el nacionalismo vasco reconociera a Nafarroa en un plano de igualdad, como proponía el Órgano. Ahí, el que cedía era el nacionalismo al reconocer unas relaciones de igualdad. El navarrismo ha perdido una oportunidad histórica”<sup>829</sup>.*

El Secretario de Política Autonómica, señor JAUREGUI, dejó claro que se seguía el comportamiento tradicional del partido respecto al nacionalismo, desautorizando las propuestas de quien fuera presidente de la Gestora, señor PÉREZ CALVO, y las actuaciones de seguidismo de UPN protagonizadas por aquélla, porque “la Ejecutiva Federal quiere que en Navarra haya un acuerdo que integre a las minorías”.

En una reunión entre los nuevos Secretarios Generales del Partido Socialista de Euskadi (PSE-PSOE) y del partido Socialista de Navarra (PSN-PSOE), celebrada el 24 de abril de 1998, valoraron negativamente “la ausencia de relaciones institucionales” y evidenciaron su preocupación por la falta de comunicación entre los presidentes de ambas Comunidades, que “no pueden vivir de espaldas”, por lo que se debían “dar pasos pequeños, sólidos y contundentes de entendimiento [...] para consolidar un eficaz, constructivo y fructífero intercambio entre ambas sociedades”. A partir del reconocimiento de la decisión del pueblo navarro por el Pacto de *Ajuria Enea*, el señor REDONDO precisó que “en este proceso de acercamiento se trata de no dar más pasos de los que se puedan dar, de los que admite la sociedad y de los que son convenientes. Para empezar, la cuestión es que haya mucho e intenso diálogo”<sup>830</sup>.

Tras el acuerdo para el Gobierno Vasco entre el PNV y EA de 1998, el Secretario de organización del PSN-PSOE, señor MORI, afirmó que el partido no reeditaría el órgano común y que las “relaciones deberían tener un apoyo cualificado del Parlamento y no ser motivo de crispación, que el órgano común tal y como se planteó no lo lograba”. Pidió a los partidos firmantes de la coalición vasca “que se dejen de mensajes abstractos y concreten las propuestas que van a hacer al Gobierno de Navarra”<sup>831</sup>. Esta opinión fue con-

<sup>829</sup> *Deia*, 3 de febrero de 1997.

<sup>830</sup> *Diario de Navarra* y *Diario de Noticias*, 25 de noviembre de 1998.

<sup>831</sup> *Diario de Noticias*, 30 de diciembre de 1998.

firmada por el Secretario general, señor LIZARBE. En primer lugar garantizó “la defensa de Navarra ante todos los nacionalismos, el vasco e incluso a veces el nacionalismo español”, porque “no creemos en un espacio o entidad intermedia entre Navarra y España [...]”. No creemos en la integración de Navarra en Euskadi ni en la integración junto con Euskadi en una realidad supraterritorial”. Contestando a la pregunta de si reeditaría el malogrado órgano común permanente, afirmó que “no lo habrá” y

*“lo que tiene que haber es una relación real. Pero eso depende de los Gobiernos respectivos. Lo que no puede ser es que, como ha ocurrido hasta ahora, los presidentes ni siquiera se hablen. La relación debe ser de igual a igual. Completa, normal, de cooperación. Una vía respetuosa y lenta para no empezar la casa por el tejado. No puede ser que una parte de Navarra decida la relación de toda Navarra con Euskadi”<sup>832</sup>.*

En la presentación del Programa electoral a las elecciones forales de 1999, el candidato socialista, señor LIZARBE, expuso como “hemos defendido tradicionalmente las políticas de coordinación y cooperación con las comunidades vecinas y, en especial, con la CAV, por considerar que ambas comunidades tienen intereses comunes en materias importantes”. Sin embargo, “en las circunstancias actuales, no creemos necesaria la creación de ningún órgano permanente con la Comunidad Autónoma Vasca, que en otro momento podría ser la consecuencia de unas buenas relaciones basadas en la cooperación, la igualdad y el respeto mutuo entre los gobiernos de ambas comunidades”. Apostó por las relaciones concretas en cuestiones determinadas, porque “no vamos a dar pasos que puedan responder a los intereses políticos nacionalistas antes que al beneficio mutuo de una relación que consideramos necesaria”<sup>833</sup>.

La voluntad del PSOE de mantener relaciones entre ambas comunidades fue expuesta por su Secretario general, señor RODRÍGUEZ ZAPATERO, al afirmar que “hay que tener un respeto a lo que son las convicciones de los navarros, y que, al igual que todas las Comunidades Autónomas, tienen entre sí unos lazos evidentes, hay que mantener una relación fluida cultural, social y política”<sup>834</sup>.

### 7.3. Convergencia de Demócratas de Navarra-CDN

A partir del acuerdo del Gobierno de Navarra de retirar de su tramitación en el Senado el Acuerdo de Cooperación, la primera actuación de este grupo fue presentar el 29 de octubre de 1996 la moción para proceder a la negociación de un

---

<sup>832</sup> *El País*, 20 de marzo de 1999. También se pronunció sobre la no reedición del órgano común permanente en entrevista en *Navarra en marcha*, febrero de 2002.

<sup>833</sup> *Diario de Noticias*, 20 de mayo de 1999.

<sup>834</sup> *Diario de Noticias*, 2 de mayo de 2001.

nuevo acuerdo en las condiciones que se proponían. Como ha quedado expuesto, hubo de ser retirada a la vista del posicionamiento de los distintos grupos parlamentarios.

En una conferencia que pronunció en la Universidad de Deusto el Presidente de Convergencia-CDN, señor ALLI, el 17 de febrero de 1997, recordó el compromiso histórico del Partido Socialista de Navarra con la cooperación entre ambas Comunidades. En el fracaso del Acuerdo de Cooperación tuvieron gran responsabilidad las actitudes de UPN y de los nacionalistas vascos “al darle al tema una trascendencia política que no tenía, proporcionaron argumentos al navarrismo más recalitrante”:

*“Entre unos y otros han hecho fracasar el acuerdo que sólo era un instrumento para desarrollar el autogobierno en el marco constitucional, medio para el reconocimiento de cada una de las realidades institucionales diferenciadas existentes, cooperación leal en plano de igualdad, camino para la convivencia entre pueblos con su propio proyecto político e institucional que, desde sus diferencias, buscan el encuentro en todo lo que les une en beneficio común”<sup>835</sup>.*

Realizó una valoración del objetivo del Acuerdo de Cooperación y del comportamiento del Gobierno de Navarra al proceder a retirarlo del trámite de autorización en el Senado:

– El objetivo del órgano común era “sólo uno: desarrollar el autogobierno de Navarra. En la medida en que Navarra desarrolla su marco de autogobierno, en relaciones de igualdad con la CAV, supone un avance y el reconocimiento de que Navarra es una realidad política diferenciada de la CAV. El acuerdo pretendía que Navarra y la CAV se pusieran de acuerdo para desarrollar acciones conjuntas”.

– La decisión del Gobierno de Navarra con la retirada unilateral del Acuerdo de Cooperación fue “desconsiderada” respecto al Gobierno Vasco con el que se había negociado y con el Parlamento de Navarra que lo autorizó mayoritariamente.

– El Acuerdo fue objeto de una manipulación partidista por parte de UPN y del PNV:

*“la manipulación política, partidista, electoralista y sectaria del acuerdo [...]. Por un lado, UPN desfiguró la realidad y engañó a la sociedad navarra al decir que era el primer paso hacia la integración en Euzkadi, cosa que no era cierta. Del Burgo, Aizpún y Sanz levantaron la bandera del navarrismo a ultranza y radical. En esta línea le ayudaron mucho algunos nacionalistas vascos, que hicieron el mismo discurso, aunque en sentido contrario. Dijeron que era el primer paso para la integración, cosa que no era así. El resultado fue que los*

<sup>835</sup> *Diario de Navarra y Diario de Noticias*, 18 de febrero de 1997. J. C. ALLI ARANGUREN, “La cooperación entre comunidades autónomas. El acuerdo entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra”, en *Estado y Sociedad. Una visión desde Navarra*, Pamplona, 1997, p. 295.

*nacionalistas dieron argumentos y razones a UPN, por lo que el acuerdo se lo cargaron entre unos y otros*<sup>836</sup>.

El señor ALLI realizó un análisis global de la situación y situó las relaciones entre ambas Comunidades “entre las instituciones y el partidismo”. De todo ese proceso formuló una conclusión:

*“Cuando no se diferencia entre las instituciones y los comportamientos políticos partidistas se pierde la perspectiva institucional y se actúa sin visión de Estado ni sentido de la responsabilidad institucional”*<sup>837</sup>.

Diferenció los siguientes periodos en las relaciones institucionales entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra:

1.º–Constituyente: en el que se elaboraron y tramitaron el Estatuto y el Amejoramiento, que sentaron las bases de su organización, competencias y marco de relaciones institucionales.

2.º–Distanciamiento: periodo sin relaciones institucionales, salvo algunas ocasionales con las Diputaciones de Álava y Guipúzcoa para asuntos concretos. Corresponde con la presidencia del señor URRALBURU.

3.º–Reconocimiento institucional: interlocución directa entre los presidentes, adhesión de Navarra al Protocolo Aquitania-Euskadi-Navarra, presencia entre las regiones de la Sureuropa Atlántica, intercambio de información sobre temas europeos en relación con las peculiaridades fiscales y acción conjunta ante instituciones comunitarias. Corresponde con la presidencia del señor ALLI.

4.º–Acuerdo de cooperación: negociado por los Gobiernos y autorizado por los Parlamentos. Corresponde a la presidencia del señor OTANO.

5.º–Ignorancia deliberada: Eliminación del acuerdo de cooperación, dejándolo sin viabilidad con la llegada de UPN al Gobierno de Navarra. Corresponde con la presidencia del señor SANZ.

Tras analizar los comportamientos para poder establecer un nuevo horizonte para las relaciones entre las Comunidades, estableció que:

*“sólo será posible a partir de un cambio de actitud de la sociedad, que sea capaz de entender plenamente el funcionamiento de las instituciones, de modo que los responsables políticos estén en condiciones de aceptar las relaciones con normalidad, como parte del correcto funcionamiento del sistema autonómico dentro del Estado, con independencia de los proyectos políticos partidistas”*<sup>838</sup>.

---

<sup>836</sup> *El Diario Vasco*, 2 de marzo de 1997.

<sup>837</sup> J. C. ALLI ARANGUREN, *Las relaciones entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca. Entre las instituciones y el partidismo*, Pamplona, 1997, p. 4.

<sup>838</sup> J. C. ALLI ARANGUREN, *Las relaciones...*, cit., p. 22.

Tras el acuerdo para el Gobierno Vasco de coalición entre el PNV y EA de 1998, desde Convergencia-CDN su Presidente, señor ALLI, valoró positivamente el propósito del nuevo Gobierno de fomentar las relaciones entre ambas Comunidades:

*“porque esto es casi una tradición en los pactos de gobierno en la Comunidad Autónoma Vasca, ya que en los anteriores acuerdos de gobiernos tripartitos se ha venido haciendo constar” [...] Y es lógico que así sea porque está prevista en la Constitución la cooperación horizontal entre las comunidades autónomas; está también expresamente prevista en el Estatuto Vasco [...] y en el Amejoramiento [...] hay una referencia específica en ambos textos a la colaboración de la Comunidad Vasca con Navarra y de la Comunidad Navarra con la vasca. [...] este tipo de acuerdos entra dentro de lo normal en un Estado descentralizado en el que la cooperación entre los diversos territorios para resolver cuestiones de interés común es algo consustancial al propio modelo”<sup>839</sup>.*

#### 7.4. Izquierda Unida - IU-EB

El Grupo de Izquierda Unida en el Parlamento de Navarra presentó una moción instando al Gobierno de Navarra “a formalizar un nuevo Acuerdo de Cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca”, de cuya retirada conoció el Pleno en sesión de 25 de febrero de 1998<sup>840</sup>. En reunión celebrada el 20 de octubre de 1998 entre los coordinadores generales en Navarra y el País Vasco, entendieron que “el nuevo contexto de cese de la violencia y expectativas de normalización y reconciliación definitivas” hacía posible que “cuaje y siga adelante ese órgano”; por lo que “esperamos contar con la coherencia de los demás partidos que lo apoyaron y sea aprobado por la mayoría política de Navarra”. Criticaron la intransigencia de UPN y PP por utilizar el “miedo como recurso electoral” y confiaron que aceptaran “la pluralidad y la voluntad mayoritaria de los ciudadanos”<sup>841</sup>.

Tras el acuerdo de 1998 entre PNV y EA para la formación del Gobierno Vasco, el coordinador de Izquierda Unida, señor TABERNA, calificó de símbolo de normalidad el “hecho de que el futuro Gobierno Vasco quiera normalizar sus relaciones con Navarra”, porque “la mayoría de edad de nuestra Comunidad se debe formular cuando seamos capaces de normalizar nuestras relaciones con la CAV sin menoscabo de otras como Aragón o La Rioja”. Esa relación “debe partir de la soberanía de las propias Comunidades Autónomas. Estamos refiriéndonos a relaciones de normalidad entre dos iguales, y en ningún caso cualquier relación puede menoscabar la soberanía de Navarra para definir su propia política”<sup>842</sup>.

<sup>839</sup>. *Diario de Noticias*, 30 de diciembre de 1998.

<sup>840</sup>. *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, 17, de 6 de marzo de 1998.

<sup>841</sup>. *Diario de Navarra y Deia*, 21 de octubre de 1998.

<sup>842</sup>. *Diario de Noticias*, 29 de diciembre de 1998.

En una sesión de enlace celebrada por las federaciones vasca y navarra de IU, en febrero de 1999, volvieron a defender la creación de un órgano permanente de encuentro entre ambas Comunidades desde los principios de “cooperación, igualdad y respeto mutuo”, consideraron que se trataba de la fórmula “más viable, efectiva, con más consenso y respetuosa con ambas Comunidades”. Rechazaron la propuesta de una Asamblea de Representantes Municipales de Euskal Herria, porque “contribuye a la polarización y el frentismo”<sup>843</sup>.

En febrero de 2000, IU anunció la negociación con PSN y EH para la presentación de una moción en el Parlamento de Navarra para recuperar el órgano de cooperación, porque “la mayoría de la sociedad vasca y Navarra, desde el respeto a la identidad y personalidad de cada comunidad, desean que se recupere la normalidad de las relaciones políticas”. A tal fin tratarían de “recuperar las mayorías cualificadas que buscan la cooperación, el entendimiento y la normalidad entre dos comunidades que tienen mucho en común”<sup>844</sup>.

En el programa de las elecciones generales del año 2000, Izquierda Unida de Navarra defendió la existencia de relaciones normalizadas, fluidas, preferentes y permanentes, desde la soberanía de ambas comunidades, con la creación del Órgano Permanente de Encuentro<sup>845</sup>.

IU presentó en el Parlamento Vasco una proposición no de ley, que fue retirada una vez que los Partidos Popular, Socialista y Unidad Alavesa consensuaron una enmienda transaccional en la que omitieron cualquier alusión a la creación de un órgano común y se limitaban a apoyar el “incremento de las relaciones de diálogo y cooperación entre las instituciones de ambas comunidades, desde el respeto a la legalidad vigente y a la realidad diferenciada política, social y cultural de Navarra”. En el debate fue el PSE el más criticado por PNV e IU, aunque el señor EGUIGUREN precisó que “no había cambiado de opinión sobre las relaciones entre ambas comunidades”, y justificó su postura en la situación de prórroga de la legislatura<sup>846</sup>.

En abril de 2001 volvieron a plantear los coordinadores en el País Vasco y Navarra, señores MADRAZO y TABERNA, la necesidad de una cooperación real entre los gobiernos de ambas Comunidades, porque “igual que defendemos el diálogo entre los partidos para alcanzar la paz, es igualmente necesario fomentar lazos de cooperación, entendimiento y acercamiento entre las comunidades hermanas de Navarra y la C. A. Vasca”. Las actitudes “disgregadoras que impiden un acercamiento y una relación normalizada” son el nacionalismo vasco y la actitud de PP y UPN. El primero “no asume la capacidad de decisión propia de Navarra, el ámbito navarro de decisión”, actitud que provoca un rechazo al acercamiento por parte de la población, cuyo futuro

---

<sup>843</sup> *Diario de Navarra y Diario de Noticias*, 4 de febrero de 1999.

<sup>844</sup> *Diario de Navarra y Diario de Noticias*, 18 de febrero de 2000.

<sup>845</sup> *Diario de Noticias*, 5 de marzo de 2000.

<sup>846</sup> *Diario de Navarra*, 8 de marzo de 2001.

“dependerá de lo que decidan libre y democráticamente los ciudadanos de cada una de ellas”. Los segundos “promueven el alejamiento y el enfrentamiento entre las comunidades vasca y navarra” y quieren “que vivan de espaldas la una a la otra”. Frente a las actitudes disgregadoras, IU propone “recuperar los lazos de coordinación y que se promuevan relaciones normalizadas” entre ambas Comunidades, así como los “nexos de colaboración y cooperación porque esa es la voluntad de la ciudadanía” y una “obligación política que responde a una demanda social real”<sup>847</sup>.

### 7.5. Eusko Alkartasuna

La parlamentaria de *Eusko Alkartasuna*, señora ERRAZTI, realizó unas declaraciones sobre el alcance que para su partido suponía el Acuerdo de Cooperación en el camino de construcción de un Estado vasco con todos los territorios de Iparralde y Hegoalde:

*“De todas maneras es necesario que se entienda también la postura de EA a la hora de defender el OPE, que es nuestra idea de conformar el país con todos los territorios formando un solo Estado vasco. Lo que ocurre es que, dada la situación, [...] entendíamos que suscribir convenios permanentes era dar un pequeño paso en esta línea. Hasta entonces sólo existían convenios puntuales y creemos que era importante crear un convenio permanente entre los diferentes territorios del país, de Iparralde, la CAV y Navarra”<sup>848</sup>.*

En el Programa electoral para las elecciones autonómicas vascas del año 2000, *Eusko Alkartasuna* partió de la Disposición Adicional del Estatuto de Gernika que afirmaba que la aceptación del régimen institucional ni implicaba la renuncia a los derechos del Pueblo Vasco<sup>849</sup>. Desde una postura no rupturista, sino de progreso en la construcción nacional y política propia hacia “la soberanía de Euskalherria como integridad territorial comprensiva de Iparralde y Hegoalde”, contempló un periodo de dualidad institucional entre las instituciones de la Comunidad Autónoma Vasca y de la Foral de Navarra, transición hasta:

*“la creación de una estructura cuasi-confederal que, desde el respeto a los tres ámbitos socio-políticos en que se divide Euskalherria –la CAV, Navarra e Iparralde–, nos permita ir afianzando la necesaria cohesión política, socio-económica y cultural del país, y abrir un camino de avance progresivo hacia una mayor unidad territorial, habilitando un proceso gradual que respete la voluntad de los ciudadanos de cada ámbito en cada momento histórico, y vaya haciendo realidad el tránsito a un nuevo marco desde el actualmente vigente”.*

<sup>847</sup>. *Diario de Noticias*, 21 de abril de 2001.

<sup>848</sup>. *Egin*, 15 de mayo de 1997.

<sup>849</sup>. “Hacia un nuevo marco jurídico-político para Euskalherria”, 24 de octubre de 2000. *Diario de Noticias* y *Gara*, 2 de febrero de 2000.

Para el desarrollo del proceso proponían una red de nuevas instituciones: la Dieta CAV-CFN, el Consejo CAV-CFN y el Órgano de Cooperación Hegoalde-Iparralde:

– Dieta CAV-CFN: impulsada por las instituciones y compuesta por una representación paritaria de electos del Parlamento Vasco y del Parlamento Foral de Nafarroa, este órgano legislativo, que funcionará en régimen de codecisión e igualdad, tendrá competencias y facultades sobre todas aquellas materias que libremente y de mutuo acuerdo se convengan. La Dieta CAV-CFN deberá ser refrendada por los ciudadanos de la Comunidad Foral y de la Comunidad Autónoma Vasca, mediante referéndums diferenciados y concurrentes.

– Consejo CAV-CFN: la Dieta, como institución legislativa común, se dotará de un órgano de carácter administrativo-ejecutivo, denominado Consejo y formado paritariamente por delegados de los respectivos ejecutivos de la CAV y de Navarra. Dicho órgano, en idéntico régimen de igualdad y codecisión, ostentará competencias para establecer directrices, acuerdos y recomendaciones sobre las materias que libremente se acuerden, y para realizar estudios e iniciativas conjuntas en el orden comunitario europeo.

El “Acuerdo de Bases Políticas y programáticas para la colaboración entre EAJ-PNV y EA durante la legislatura 2001-2005”, firmado el 17 de marzo de 2001, previó, dentro del “compromiso de autogobierno para Euskadi”, “posibilitar la relación institucional entre los territorios vascos”:

*“En virtud de sus propios derechos históricos y de su voluntad política, EAJ-PNV y EA defienden que las actuales comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra tienen el derecho a poder establecer cualquier modalidad de relación institucional sin que les sea de aplicación norma alguna que prohíba su federación.*

*Del mismo modo, debe garantizarse la libertad de establecer cualquier modalidad de asociación y/o cooperación con los territorios vascos de Iparralde, sin más límite que el de la voluntad de sus ciudadanos y de las instituciones que les representen democráticamente”.*

## 7.6. Batzarre

El miembro de *Batzarre*, señor URRA, que realizó valoraciones del Acuerdo y del órgano desde el primer momento, volvió a analizar la nueva situación y sus circunstancias desde su postura de izquierda abertzale contraria a la utilización de violencia como medio político. En su opinión, estaba caracterizado por una “ambigüedad que podía conducir a la nada y quedarse en mera palabrería o dar algo más de sí”, aunque le reconoció:

*“su valor simbólico al iniciar una andadura nueva y un espacio diferente con algunos conceptos interesantes (cooperación, encuentro, paridad en las relaciones entre ambas Comunidades). Y de otra parte la falta de contenido propio, la indefi-*

*nición omnímoda, la subordinación a unas leyes exteriores a lo que pudieran acordar sobre sus relaciones las dos comunidades”.*

La oposición al Acuerdo y al órgano “de buena parte de las élites de la derecha y de sectores muy influyentes del PSOE” la atribuyó al “miedo profundo entre sectores de la población Navarra a perder su identidad, la falta de experiencias nuevas que disipen esos temores, así como a un conjunto de actitudes defensivas e intolerantes para con las minorías”. Propuso superar las actitudes maximalistas de total separación o de unidad entre ambas comunidades, reconociendo la existencia de la minoría vasca y buscando un espacio común con la Comunidad Autónoma Vasca “sin olvidar a las mayorías y a las minorías” cuyo:

*“contenido debería contemplarse con una visión no cicatera ni inmediata, sino audaz, abriendo puertas a los deseos plurales de la sociedad, intentando sentar unas bases de arreglo a medio plazo. Habría que dotarlo de elementos simbólicos y de espacios reales con sustancia: materias sancionadas por ambas partes, con competencias claras, regidas bajo un sistema de paridad, abarcando áreas que supongan mejoras para la ciudadanía en prestaciones y servicios. En fin, un proyecto de estas características comportaría aprender a convivir en la diferencia. Significaría, igualmente, tener una visión dinámica y, en consecuencia, reglamentar periodos de tiempo razonables para levantar acta de los cambios acaecidos estableciendo mecanismos de adecuación”<sup>850</sup>.*

## 7.7. PNV

En una entrevista al *Lehendakari* del Gobierno Vasco, señor IBARRETXE, afirmó que el órgano común formaba parte del pasado, y para las relaciones del futuro deberían buscarse nuevos instrumentos de cooperación sin hipotecas ni proyectos del pasado:

*“Creo que si no cristalizó no fue por la voluntad de los representantes políticos y de los ciudadanos de ambas comunidades... La iniciativa podía haber sido extraordinariamente positiva, pero tampoco me gusta polemizar con el pasado. En el futuro tendremos que tener instrumentos que quieran las dos partes. [...] sin tener por qué estar hipotecados a proyectos o ideas del pasado”.*

Realizó una autocrítica sobre la estrategia del nacionalismo vasco en relación con Navarra:

*“que no ha sido respetuoso con la idea de que la voluntad de los ciudadanos y ciudadanas de Navarra deba ser la que decida. Al igual que Euskadi nunca parti-*

<sup>850</sup> “Sobre el Órgano Común entre la CAV y Nafarroa”, *Egin*, 8 de enero de 1997; “La CAV y Nafarroa”, *El Mundo País Vasco*, 2 de marzo de 1997.

*cipará en un proyecto que no respete nuestra personalidad (es imposible que Euskadi participe en un proyecto común dentro del Estado español si no se nos respeta), creo que Navarra nunca formará parte de un proyecto con otros territorios vascos que no esté basado en la libre adhesión, en la libre decisión de sus ciudadanos. Serán siempre el pueblo navarro y sus instituciones quienes decidirán su camino de futuro, sin imposiciones de ningún tipo”<sup>851</sup>.*

### 7.8. A modo de conclusión

Después de años de debate, el asunto fue perdiendo interés para todas las partes; sólo esporádicamente se ha hecho referencia al acuerdo en los últimos años. En este sentido resulta oportuno invocar la observación realizada recientemente por un grupo de personas de distinta procedencia y significación política y social, el denominado foro colectivo del Iruña:

*“Ni la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución Española, que prevé el procedimiento para una posible incorporación de Navarra en la Comunidad Autónoma Vasca, ni los acuerdos de cooperación con la CAV, previstos en el Mejoramiento, han llegado a ponerse en práctica. Suponer que el asunto está zanjado, o condicionar cualquier avance al final de la violencia, no parecen soluciones sostenibles. En cambio, explorar nuevas relaciones políticas e institucionales, sobre la base de la igualdad y el respeto mutuo de la autonomía respectiva, así como fórmulas de asociación voluntaria para una vecindad cooperativa, son iniciativas que contribuirían a la identificación de todos los navarros con el marco institucional y de convivencia de Navarra”<sup>852</sup>.*

Como se ha expuesto en la Introducción, los fenómenos de la globalización, la regionalización y la nueva gobernanza, han hecho de la cooperación uno de los medios imprescindibles para el trabajo en redes, que hagan frente a los problemas comunes. Así lo ha reconocido la propia Constitución española y la Unión Europea, que han creado un marco legal y unos instrumentos para la cooperación vertical y horizontal. Uno de ellos se intentó por medio del Acuerdo de Cooperación, y quedó frustrado; otros, por los instrumentos comunitarios y también han sido víctimas de los prejuicios y de la política a corto plazo y sin visión de futuro. No obstante, no hay que perder la esperanza de que se entienda el mundo en que vivimos, de modo que:

*“cuando la racionalidad económico-política llegue a imponerse, se asistirá inexorablemente y en aras de exigencias finiseculares, al desbloqueo total del ac-*

---

<sup>851</sup> *Diario de Noticias*, 12 de mayo de 2002.

<sup>852</sup> *Diario de Navarra*, 17 de octubre de 2002.

*tual impasse en el que, si bien de forma unilateral, se encuentran sumidas, desde el nivel horizontal de colaboración, las comunidades navarra y vasca*<sup>853</sup>.

## 8. EL CONVENIO SOBRE CAPTACIÓN DE LA EUSKAL TELEBISTA (ETB)

Por resolución del Parlamento de Navarra de 30 de junio de 1993 se instó al Gobierno a adoptar las medidas conducentes a la regularización de la captación en Navarra de ETB, dentro del marco legal que corresponda<sup>854</sup>. El Gobierno de Navarra presidido por el señor ALLI, inició el proceso de negociación de un Convenio con el Gobierno Vasco, cuya firma fue prevista para el 19 de octubre de 1994. Fue pospuesta por coincidir con el proceso de elecciones autonómicas vascas a fin de que no fuera utilizado en el debate electoral. Posteriormente hubo rechazo a su firma por parte de los Consejeros de UPN hasta que fue aprobado por los votos de los señores DEL CASTILLO y ALLI y la abstención de los restantes Consejeros. Finalmente, el nuevo Gobierno tripartito lo aprobó en sesión de 31 de octubre de 1995 y se procedió a su firma.

Tras la firma del Protocolo de Cooperación, mientras la Ponencia Técnica designada por ambas Comunidades negociaba el texto del Acuerdo de Cooperación, se había elaborado un Convenio entre los Gobiernos para la mejora de la captación en Navarra de la *Euskal Telebista (ETB)*, que fue firmado por los Presidentes el 17 de abril de 1996.

La Mesa del Congreso de los Diputados, en sesión de 25 de junio de 1996, acordó comunicar al Senado y a los Presidentes de las Comunidades Autónomas firmantes del Convenio que el Congreso “no manifiesta reparo” al Convenio entre el Gobierno Vasco y el Gobierno de Navarra sobre captación en Navarra de los servicios de *Euskal Irrati Telebista (EITB)*, tal y como había propuesto su Comisión Constitucional.

### 8.1. Contenido

En la cláusula primera el Gobierno Vasco, por medio del ente público *Euskal Irrati Telebista*, “pondrá a disposición del Gobierno de Navarra las señales correspondientes a los dos canales de ETB (ETB 1 y ETB 2) para que aquéllas sean difundidas en el territorio de dicha Comunidad Foral”. Las gestiones a tal fin serían a cargo del Gobierno de Navarra, “respetando en todo caso sus imágenes, horarios, marcas y signos identificativos”, según la estipulación segunda. El desarrollo técnico y económico sería objeto de un acuerdo posterior, conforme a la cláusula séptima.

<sup>853</sup> J. M. CASTELLS, “Integración de Vasconia en el Estado Español”. En *La institucionalización jurídica y política de Vasconia*, Zarautz, 1997, p. 68.

<sup>854</sup> *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, 31, 6 de julio de 1993.

En la cláusula tercera, que fue redactada por el Presidente del Gobierno, se estableció el compromiso contractual de reconocimiento y respeto de los símbolos e identidad de la Comunidad Foral, como había sido declarado por el Tribunal Constitucional en anterior litigio entre ambas Comunidades:

*“En todas las emisiones de ETB1 y ETB2 se respetarán los símbolos de la Comunidad Foral de Navarra de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y la sentencia del Tribunal Constitucional 94/1985, de 29 de julio.*

*En todo caso la Comunidad Foral de Navarra será presentada y representada como una realidad diferenciada de la Comunidad Autónoma Vasca y de sus territorios históricos, tanto en los aspectos gráficos como en las descripciones y los textos”.*

El contenido del convenio no supuso la renuncia de la Comunidad Foral a sus decisiones sobre el tercer canal. Sólo si se utilizaran las frecuencias y potencias para aquél y se decidiera su establecimiento, se procedería a la reasignación de las necesarias para el transporte y difusión de la programación prevista en el Convenio, según la cláusula cuarta.

Se creó una Comisión paritaria entre las instituciones firmantes del Convenio para el seguimiento de todas las actuaciones necesarias para su desarrollo, y para la captación y difusión del resto de los servicios que pudiera proporcionar EITB, según la estipulación sexta.

Conforme a la cláusula octava, los posibles incumplimientos de alguna de las cláusulas o de los acuerdos que las desarrollaren se plantearán ante la Comisión paritaria “a fin de que se proceda de inmediato a adoptar las medidas necesarias para su correcto cumplimiento. Caso de no ejecutar tales medidas en el plazo máximo de siete días, o de reiterarse el incumplimiento, se podrá proceder a la resolución unilateral del convenio, notificándolo fehacientemente a la otra parte”.

## **8.2. Reacciones sobre el Convenio**

La actitud abstencionista de los miembros de UPN en el seno del Gobierno se manifestó como un rechazo al Acuerdo, una vez que fue firmado por el Gobierno tripartito. Adujeron como argumento la necesaria inversión de 940 millones para las infraestructuras necesarias para hacer efectivo el contenido del Convenio, mezclándolo con la negociación del Acuerdo de Cooperación, con la previsión de un órgano permanente que “limita la identidad y la capacidad de gestión de nuestra comunidad autónoma, de nuestra capacidad foral”, mientras que esa inversión sería una “irresponsabilidad por parte del gobierno, porque gobernar es priorizar”<sup>855</sup>.

---

<sup>855</sup> *Literat*, 789, de 19 de abril de 1996. *Diario de Navarra* y *Diario de Noticias*, 20 de abril de 1996.

Tras la reunión en Pamplona de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) el 17 de abril de 1996, y la firma el mismo día del acuerdo entre los Gobiernos Vasco y de Navarra para regularizar la captación en Navarra de la *Euskal Telebista (ETB)*, el señor URANGA (*Ollarra*) formuló su valoración de ambos acontecimientos:

*“Estos días se están dando coincidencias extrañas: reuniones pirenaicas y atlánticas con la presencia de los que no tienen Pirineo y de los que no tenemos océano, que actúan más como plataformas de lanzamiento publicitario que con fines prácticos”<sup>856</sup>; una propaganda oficial y espectacular de la enseñanza del batua hasta donde nunca se habló vascuence; una urgencia en poner en marcha el ente u organismo o como se llame, para que nos coordine –tampoco sabemos cómo ni hasta dónde– con Euzkadi; una inversión de cerca de mil millones de pesetas, sin saber de donde saldrán para que se vea mejor una tele que ni en su carta de ajuste respeta nuestra personalidad; reuniones de los socialistas del PSE con el PSN no sabemos si para unir lo que Urralburu y Benegas separaron. No digo, ojo, que nada de esto sea malo. Me preocupa tanta coincidencia y más todavía cuando el gran padre de todas las nebulosas ha sacado, el sabrá por qué, el tema del referéndum. Mientras tanto el PNV negocia con el PP y quizás por eso UPN levanta poco la voz. Quizá se trate de anginas pasajeras...”<sup>857</sup>.*

## 9. OTROS ACUERDOS ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Los acuerdos y colaboraciones entre ambas Comunidades habían existido antes del proceso del Protocolo y del Acuerdo de Cooperación y se encuadraban en las siguientes materias y Departamentos del Gobierno de Navarra<sup>858</sup>:

### A) Departamento de Presidencia

a) Protocolo de 18 de noviembre de 1993 entre el Departamento de Presidencia y Consejería de Interior del Gobierno Vasco, sobre Coordinación Técnica en Formación de policías en la Academia de la Ertzaintza de Arkaute, sobre:

– Intercambio de programas y técnicas didácticas y funcionales en materia de formación policial.

<sup>856</sup> Su rechazo de la participación de Navarra en la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) la había expuesto en el *Diario de Navarra*, de 11 de febrero de 1996; consideraba improcedente la presencia de la Comunidad Autónoma Vasca y el hecho de que la CTP pretendiera “potenciar la acción política de todos los miembros del citado organismo ante las instituciones de la Unión Europea y de corresponsabilidad ante los estados”. Es evidente que desconocía el proceso de creación y el significado de los foros regionales dentro de la Unión Europea.

<sup>857</sup> J. J. URANGA (*OLLARRA*), “Mirabeau, Ortega y los políticos”, *Diario de Navarra*, 28 de abril de 1995.

<sup>858</sup> Esta información fue recogida por el Consejero de Presidencia del Gobierno tripartito, señor TAJADURA. Así consta en el expediente del Acuerdo de Cooperación-Órgano Permanente de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia del Gobierno de Navarra.

- Sesiones conjuntas de trabajo entre técnicos de ambas escuelas de seguridad.
- Formación de profesorado de policía autónomos en:
  - Técnicas de Investigación Policial,
  - Técnicas de Apoyo a la Investigación Criminal (Curso Básico Policía Foral),
  - Sicología del Testimonio (Curso de Especialización de Atestados),
  - Protección de Autoridades y custodia de Instituciones,
  - Los delitos y su investigación,
  - Archivo y documentación policial (Curso de Ascenso a Sargento Policía Foral),
  - Investigación Policial (Curso de Ascenso a Oficial Policía Foral).
- b) Dirección General de Interior: Acuerdo para la coordinación de los recursos actuantes en la limpieza de nieve y mantenimiento de la red viaria en las carreteras limítrofes.
- c) Dirección General de Política Lingüística y Viceconsejería de Política Lingüística sobre:
  - II.ª Encuesta sociolingüística de Euskal Herria (estudio sociolingüístico sobre conocimiento, uso, actitudes en torno al euskera en población de más de 16 años, según los datos del censo de 1991).
  - Financiación de Euskaltzaindia, junto con el Gobierno Vasco y las Diputaciones de los territorios históricos vascos.
  - Colaboración con Unibertsitate Zerbitzuetarako Euskal Ikastetxea (U.Z.E.I.) junto con el Gobierno Vasco y la Diputación de Guipúzcoa.
  - *Expolangue* con *stands* conjuntos en las exposiciones lingüísticas de París y Madrid.
- d) Instituto Navarro de Administración Pública (INAP): Acuerdo con el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) en materia de:
  - Formación de funcionarios (realización conjunta de actividades docentes, intercambio de información, acceso a bibliotecas y bases de datos e intercambio de personal colaborador).
  - Selección de personal (información, valoración, contrastación e intercambios sobre sistemas, procesos y técnicas selectivas).
  - Selección y promoción de policías (información, valoración, contrastación e intercambios sobre sistemas, procesos y técnicas selectivas).
  - Promoción a Jefaturas de Negociado y de Sección (sistemas, áreas de valoración y peso específico, otras áreas de valoración e incentivos de la promoción de jefatura).
  - Carrera administrativa.

- Calidad en los Servicios Públicos (atención al cliente, mejora de los procesos internos, otros programas de mejora de la calidad).
  - Modernización de la Administración (recursos humanos, organización y funcionamiento; programas a corto, medio y largo plazo, e intervención de la Psicología en estos programas).
  - Evaluación del desempeño y rendimiento (experiencias, valoración de prácticas, programas y elaboración y experimentación de un modelo común).
  - Sondeos y Estudios de Opinión (instrumentos de medida, metodologías, elaboración y experimentación de estudios comunes).
- e) Instituto Navarro de la Mujer: Intercambio y edición de publicaciones.
- B) Departamento de Economía y Hacienda:
- Proyecto de cooperación estadística Aquitania-País Vasco-Navarra para el análisis de la estructura industrial.
- C) Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda:
- Convenio de 10 de noviembre de 1994 con la Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente sobre Gestión de residuos industriales.
  - Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Aralar, con carácter previo a su declaración como Parque Natural.
- D) Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones:
- Intercambio de actuaciones inspectoras sobre transportes entre Navarra, País Vasco, Aragón y Cataluña con los Departamentos franceses.
  - Grupo de trabajo de inspección de la cornisa cantábrica, Castilla, León, Navarra y La Rioja.
  - Acuerdo de coordinación con la Diputación Foral de Álava para la mejora de la N-1 entre Navarra y Álava, a fin de coordinar los planes y proyectos de construcción de las comunicaciones.
  - Acuerdo de coordinación con la Diputación Foral de Guipúzcoa para la construcción de la autovía del Norte y la mejora de la N-1 a fin de coordinar los planes y proyectos de construcción de las comunicaciones.
  - Coordinación en la limpieza de nieve de las carreteras N-1320 (Puerto de Urto), N-120 (Puerto Lizarrusti), N-1 (límite con Álava y Guipúzcoa) y carreteras locales.
  - Acuerdo de 17 de abril de 1995 sobre captación y difusión de las emisiones de *Euskal Telebista* 1 y 2.
- E) Departamento de Agricultura, Ganadería y Promoción Rural:
- Subvención conjunta con la Comunidad Autónoma Vasca del Consejo regulador de la denominación de origen Idiazábal.

- Subvención conjunta con la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad de La Rioja del Consejo regulador de la denominación de origen Rioja.
- Financiación del Instituto Lactológico de Lecumberri, S. A., constituido como sociedad por el ITG del Vacuno (Navarra) y por IKT (Comunidad Autónoma Vasca).
- Colaboración en testaje de sementales bovinos en el Centro de Inseminación Artificial Aberekin, S. A., de la C. A. Vasca, en cuyo capital social participa Selgana, S. A., sociedad pública adscrita al Departamento de Agricultura del Gobierno de Navarra.

F) Departamento de Salud:

- Convenio con la Dirección de Salud de Guipúzcoa sobre Estudio Prospectivo Europeo de Dieta Cáncer y Salud, y registro de cáncer.
- Red de vigilancia epidemiológica.
- Intercambios de atención hospitalaria.
- Programas de promoción de la salud dirigido a las minorías étnicas.

G) Departamento de Educación, Cultura, Deporte y Juventud:

- Intercambios de jóvenes en época estival.
- Intercambio de información sobre perfiles lingüísticos del profesorado, módulos de conciertos en la Enseñanza Privada, plantillas y comisiones de servicios.

H) Departamento de Industria, Comercio y Turismo:

- Coordinación con los Centros Tecnológicos del País Vasco, previo inventario, para proporcionar servicios a la industria mediante especializaciones.
- Actuación sobre actividades turísticas en las Sierras de Aralar y Urbasa.
- Promoción del comercio exterior por la participación de empresas navarras en consorcios de exportación.
- Reserva de cupo de alumnos en los cursos de técnicos de asistentes técnicos comerciales del Departamento de Comercio del Gobierno Vasco.
- Edición de material didáctico de apoyo al profesorado para la educación del consumidor.
- Formación de guías, restauradores e informadores turísticos.
- Actuación para la conversión en vías verdes de vías férreas en desuso del Plazaola y el Bidasoa.
- Coordinación de la central de reservas turísticas y estudio de ofertas conjuntas de alojamiento y actividades.
- Información, señalización en zonas intersticiales y concurrencia a ferias y acciones de promoción turística.

**TERCERA PARTE**

**LA COOPERACIÓN HORIZONTAL ENTRE LA  
COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA Y LA  
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA.**

**EL ACUERDO DE MAYO DE 1996: LAS COMPETENCIAS,  
LAS TÉCNICAS Y EL ÓRGANO PERMANENTE DE  
ENCUENTRO (OPE).**

**LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL EUROPEA**

## 1. EL ACUERDO DE COOPERACIÓN DE MAYO DE 1996

En esta parte del estudio se pretende realizar un análisis del contenido material del Acuerdo de Cooperación firmado entre las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra, como instrumento previsto por el ordenamiento jurídico y en relación con éste.

Como ha quedado expuesto en la Introducción, el estudio se realiza a partir de un modelo construido sobre el régimen constitucional y el significado y alcance que le ha dado la doctrina del Tribunal Constitucional, que condicionan los fines y los medios de la cooperación. En ellos se hallan las hipótesis teóricas y el metalenguaje de referencia, que permiten establecerlo. Se trata de un instrumento de trabajo, de una propuesta deducida partiendo de las hipótesis normativas y teóricas, cuyo valor sólo es posible conocer *a posteriori*, cuando el Tribunal Constitucional hubiera realizado el juicio de la adecuación del modelo construido al marco constitucional, por lo que su validez pudiera resultar relativa al estar sometida a prueba.

Según la regulación constitucional y estatutaria expuesta en el Capítulo primero, se han de considerar como elementos básicos o fundamentales de un acuerdo de cooperación entre Comunidades Autónomas los relativos a la fijación de sus objetivos, a las técnicas a utilizar y a la organización de que se dote para el logro de los mismos. Esos elementos son tan simples, que permiten a las Comunidades un gran margen para la convención, entre la prestación de servicios y la federación, aunque en menor escala que en el federalismo cooperativo<sup>859</sup>. Así se ha expuesto en el epígrafe 3 de dicho Capítulo, con la rúbrica de “El modelo y las características básicas de un Acuerdo de Cooperación”.

En el capítulo anterior se han expuesto las distintas valoraciones que se realizaron del Protocolo y del Acuerdo de Cooperación, en su mayor parte fundadas en criterios de oportunidad política, aunque también se invocaron algunos argumentos de orden jurídico constitucional para reforzar aquéllos. No se siguió esta línea porque los informes de los servicios jurídicos de ambas Comunidades fueron contundentes, desde la neutralidad de los profesionales del Derecho, como para que el oportunismo partidista encontrara suficiente legitimación y fundamento en contra. Fueron ellos quie-

---

<sup>859</sup> C. GREYWE-LEYMARIE, *Le fédéralisme coopératif en République Fédérale d'Allemagne*, París, 1981, pp. 124 y ss.

nes elaboraron y dieron forma al Acuerdo, con el decidido propósito de articular un documento sin riesgos de inconstitucionalidad sobre una materia en la que no había mucha experiencia dentro del Estado español, y una indudable tensión política. Esta preocupación por encuadrarlo dentro del ordenamiento constitucional queda reflejada a lo largo y ancho del documento, con referencias a la Constitución, al Estatuto de Autonomía del País Vasco, a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y al ordenamiento jurídico vigente, así como a conceptos y categorías sobre los que existía una doctrina constitucional y posicionamientos doctrinales.

En todo caso, se ha de ser consciente de que, como opinó K. MANNHEIM, la valoración e interpretación de los hechos sociales se halla determinada por el propio sistema conceptual, la posición y el punto de vista, que, a su vez, está condicionado por las etapas inconscientes de nuestro pensamiento<sup>860</sup>. Como expuso R. K. MERTON, la forma de entender los conceptos influye en su interpretación y en la de los problemas a los que se aplican, porque:

*“en la investigación, como en actividades menos disciplinadas, nuestro lenguaje conceptual tiende a fijar nuestras percepciones y, derivadamente, nuestro pensamiento y nuestra conducta. El concepto define la situación y el investigador responde en consecuencia [...]. El investigador obtiene consecuencias diferentes para la investigación empírica cuando cambia su aparato conceptual”<sup>861</sup>.*

### **1.1. El proceso de elaboración del Acuerdo de Cooperación**

Como recogió el preámbulo del Acuerdo de Cooperación, y se ha expuesto en el último epígrafe del capítulo tercero, se habían producido numerosas relaciones entre las instituciones de las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra, y de ésta con las Diputaciones Forales de Álava y Guipúzcoa, en relación con materias concretas de interés común. A partir de ahí, se consideró oportuno establecer un Acuerdo de Cooperación que formalizase y diese el adecuado rango a las actuaciones futuras, como final de un proceso al que había conducido la propia naturaleza de la vecindad entre dos Comunidades. De este modo se superaba la etapa de las relaciones episódicas para pasar a su institucionalización. Implicaba, además, cumplir la voluntad de los legisladores que establecieron un marco legal en el Estatuto y el Amejoramiento para unas relaciones particulares entre ambas Comunidades, como se ha expuesto en el epígrafe dos del Capítulo primero.

---

<sup>860</sup>. K. MANNHEIM, *Ideología y utopía*, Madrid, 1958, pp. 165-166.

<sup>861</sup>. R. K. MERTON, *Teoría y estructura sociales*, México, 1964, p. 101.

Como ha quedado expuesto, el intento de una cooperación normalizada entre ambas Comunidades quedó frustrado por el partidismo actuando contra las instituciones. Sin embargo, como expuso J. M. CASTELLS:

*“el carácter del Acuerdo, su no plasmación jurídica, no impide considerar que el mismo ha sido la proyección más avanzada y de imprescindible mención, para establecer la senda de avance para una común trayectoria entre ambas Comunidades autónomas, en el interior de un marco posibilista y pragmático. La frustración por el momento no impide que se destaque su trascendencia y su acomodamiento a premisas de un consistente nivel de colaboración mutua”<sup>862</sup>.*

### 1.1.1. El Protocolo de 25 de octubre de 1995

Los Presidentes de la Comunidad Foral, señor OTANO, y el de la Comunidad Autónoma Vasca, señor ARDANZA, firmaron en Vitoria el 25 de octubre de 1995 un Protocolo “declarativo de intenciones” sobre la conveniencia de propiciar y desarrollar, “en el marco de sus respectivas competencias, relaciones de colaboración permanente”.

En el preámbulo destacaron “las especiales afinidades existentes” entre ambas Comunidades, “reconocidas en el ordenamiento jurídico vigente, y que justifican una intensificación de las políticas de coordinación y cooperación [...] al objeto de garantizar un desarrollo coherente y equilibrado en aquellas materias en las que tienen intereses comunes”. Se aludió a las relaciones bilaterales “a través de sus órganos ejecutivos y en el marco de sus competencias legalmente establecidas [...] en diversas áreas y materias de interés”, así como a la cooperación con Aquitania “en el ámbito de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y en otros foros de cooperación internacional”. Afirmaron que los Gobiernos:

*“entienden conveniente establecer mecanismos generales de coordinación e impulso en relación con las materias ya objeto de convenios y acuerdos o que se puedan suscitar en el futuro”, en “un marco estable de colaboración en los diversos campos cuya competencia corresponde a las Comunidades permite aunar esfuerzos para afrontar problemas comunes en beneficio de los ciudadanos de las dos Comunidades”.*

Además, en los “Acuerdos Programáticos han asumido el compromiso de establecer cauces de encuentro estables a través de un Órgano Común Permanente”. Se precisó que el Protocolo es “declarativo de intenciones” y que la colaboración que se establezca no modificará “la distribución de competencias tal y como queda establecido en el actual marco legal”. Por todo ello consideraron “conveniente propiciar y de-

---

<sup>862</sup>. J. M. CASTELLS, “Integración de Vasconia en el Estado Español”. En *La institucionalización...*, cit., pp. 65-67.

sarrollar, en el marco de sus respectivas competencias, relaciones de colaboración permanente” con los siguientes objetivos:

*“1. Incrementar la cooperación en aquellas materias en las que las dos Comunidades tienen intereses comunes, especialmente en materias educativas, culturales, de política lingüística, económicas, sanitarias, de ordenación territorial, infraestructuras, medio ambiente y medios de comunicación.*

*2. Armonizar sus políticas respectivas en las áreas apuntadas.*

*3. Concertar la definición y puesta en marcha de proyectos de interés común.*

*4. Fomentar todas las relaciones de colaboración que se susciten entre las instancias públicas y privadas de ambas Comunidades”.*

Para conseguir los objetivos, se consensuarían fórmulas de colaboración, incluyendo un Órgano Permanente de Encuentro (OPE), en el marco del ordenamiento vigente:

*“A tal efecto —y sin perjuicio de la validez y operatividad de anteriores Acuerdos y Convenios bilaterales de carácter puntual suscritos entre las dos Administraciones—<sup>863</sup> es intención del Gobierno Vasco y del Gobierno de Navarra consensuar una fórmula de colaboración que establezca los mecanismos de coordinación e impulso de las relaciones entre ambas Comunidades, en el marco de la Constitución, del Estatuto de Autonomía de la CAPV y de la LORAFNA, incluyendo un Órgano Permanente de Encuentro (OPE), cuyas decisiones se harán efectivas mediante los instrumentos jurídicos previstos en el ordenamiento vigente”.*

El Protocolo constató en uno de sus fundamentos su carácter “declarativo de intenciones”, como “fórmula de colaboración que, en base a aquél, se suscriba, no modifican la distribución de competencias tal y como queda establecido en el actual marco legal”. De este modo se recogió el contenido que a tales documentos había otorgado el Tribunal Constitucional en su sentencia 44/1986, de 17 de abril, como “declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación”.

Además el Protocolo dejó sentado el carácter instrumental de la posterior “fórmula de colaboración”, en cuanto que sus determinaciones no “modifican la distribución de competencias tal y como queda establecido en el actual marco legal”, que no es otro que el definido por la Constitución, el Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, ya expuestos en el capítulo primero.

---

<sup>863</sup> El alcance de la cooperación puntual entre ambas Comunidades ha sido recogido en el epígrafe 9 del Capítulo tercero con especificación de los Departamentos afectados y de su contenido.

### 1.1.2. Un informe jurídico sobre el Protocolo

Tras la firma del Protocolo, antes de que se reuniese la Comisión Técnica que iba a negociar los términos del Acuerdo de Cooperación, el Consejero de Presidencia del Gobierno de Navarra, señor TAJADURA, recabó informe del Servicio de Asesoría Jurídica sobre “la creación de una Comisión Intergubernamental permanente entre Navarra y el País Vasco, sobre los siguientes apartados: a) Bases jurídicas en las que debe sustentarse; b) Posibles funciones a desarrollar; c) Criterios de su posible composición”.

El informe emitido el 5 de diciembre de 1995, con un exhaustivo análisis jurídico y doctrinal, formuló las siguientes conclusiones:

*1.º) De acuerdo con los arts. 145 de la Constitución, 70 de la LORAFNA y 22 del Estatuto Vasco, la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco pueden celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como acuerdos de cooperación, siempre con el límite de la prohibición de federación y de la imposible traslación de la titularidad de las competencias. En este marco jurídico, ambas Comunidades pueden crear un órgano común permanente, en cuya configuración deberán tenerse en cuenta de forma especial los límites derivados del bloque de constitucionalidad, sin que ello implique la creación de un tercer nivel político o de una Administración mixta.*

*2.º) La configuración funcional y organizativa de una Comisión Intergubernamental Permanente, en cuanto órgano común, está limitada por la prohibición de federación en su más amplio significado y por la imposibilidad de traslación de la titularidad de competencias. Ordinariamente, un órgano común se contempla en el nivel de cooperación para la gestión y prestación de servicios de interés común.*

*3.º) La composición del Órgano Común Permanente habrá de ser paritaria y sus funciones, sin ser generales y omnicomprendivas, pueden abarcar genéricamente la gestión y prestación de servicios de interés común, sin comportar titularidad de competencias ni supraordinación respecto de la Comunidad Foral de Navarra y de la Comunidad Autónoma del País Vasco.*

*4.º) En razón de su efectiva configuración, especialmente funcional, el acuerdo de creación o constitución de tal órgano común permanente deberá calificarse bien como un Convenio de Colaboración o bien como un Acuerdo de Cooperación, ajustándose en cada caso al régimen jurídico-constitucional correspondiente.*

*5.º) Cualquiera que sea la calificación jurídico-constitucional de tal acuerdo, el Gobierno de Navarra precisa para su formalización de la autorización del Parlamento de Navarra, de acuerdo con el art. 26.b) de la LORAFNA.*

*6.º) En todo caso, la celebración del acuerdo requiere de la intervención de las Cortes Generales; bastando la comunicación si se trata de un Convenio de Colaboración y precisándose, en cambio, la previa autorización, si fuese un Acuerdo de Cooperación. En el caso de que ambas Comunidades calificaren el acuerdo como*

*Convenio de Colaboración, las Cortes Generales pueden recalificarlo, teniéndolo por Acuerdo de Cooperación, y entendiendo, por tanto, que es precisa la previa autorización de las Cortes Generales, que habrá de tramitarse de acuerdo con los procedimientos previstos en los respectivos Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado.*

Del informe se dedujeron los siguientes elementos de referencia constitucional, avalados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la opinión de la doctrina científica:

a) Las Comunidades pueden establecer Convenios de gestión y prestación de servicios, así como Acuerdos de Cooperación, en ejercicio de su competencia y de su plena capacidad jurídica, con el límite de la prohibición de federación y del derivado de la indisponibilidad de la titularidad de su competencia. Los primeros se hallan referidos a los servicios, mientras que los segundos tienen un espacio mucho más amplio, hasta el límite de la federación.

b) Las Comunidades pueden utilizar diversas técnicas de cooperación, entre ellas las organizaciones instrumentales, temporales o permanentes, en régimen de Derecho público o privado, a las que se encomienden labores de gestión y prestación de servicios, de participación, programación, seguimiento, estudio, etcétera, con los límites anteriormente señalados.

c) Los Convenios precisan la comunicación a las Cortes Generales, mientras que los Acuerdos deben ser autorizados por aquéllas.

## **1.2. Propuestas de textos**

Una vez firmado el Protocolo, el Gobierno de Navarra, en sesión de 30 de octubre de 1995, acordó la creación de una ponencia técnica para negociar con los representantes del Gobierno Vasco los términos del Acuerdo de cooperación “como órgano de apoyo de ambos Gobiernos, a la que corresponderá el estudio, asesoramiento y coordinación técnica y administrativa para asegurar la efectividad de la finalidad expresada en el Protocolo suscrito entre el Presidente del Gobierno de Navarra y el Presidente del Gobierno Vasco”.

El Gobierno Vasco designó como sus representantes en la ponencia técnica a don Jesús PEÑA MARTÍNEZ, secretario de la Presidencia; don José M.<sup>o</sup> MUÑOA GANUZA, comisionado para las Relaciones Externas; y don Javier BALZA AGUILERA, secretario General de Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico. Por parte del Gobierno de Navarra se nombró “en calidad de asesores”, como integrantes de dicha ponencia técnica, a don Joaquín GORTARI UNANUA, Secretario General de Presidencia; a don José María ABAD ALEGRÍA, Secretario Técnico de Presidencia; y a don José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA, Director del Servicio de Asesoría Jurídica del Gobierno de Navarra. Todo el proceso se llevó a cabo desde el Departamento de Presidencia dirigido por el Consejero señor TAJADURA.

### 1.2.1. Texto inicial de trabajo

La primera sesión de trabajo entre los miembros de la ponencia técnica se celebró el 12 de enero de 1996, en la que se efectuó la toma de contacto y el análisis y comentario del contenido del Protocolo, comentando el esquema de lo que pudiera ser el texto del Acuerdo de Cooperación<sup>864</sup>. Se establecieron las siguientes premisas:

a) Exclusión constitucional de la federación y, por tanto, de cualquier fórmula que pudiera conducir a ella.

b) Las políticas objeto de la cooperación no serían cerradas, sino abiertas, por cuanto el protocolo se refería a alguna como “especialmente” objeto de la actividad cooperadora intercomunitaria.

c) El instrumento más adecuado para canalizar la cooperación es el “Acuerdo”, por su superior nivel respecto a los “Convenios”, y abre la posibilidad de otros convenios a su estela.

d) El acuerdo se concibe como “marco para incrementar las relaciones entre ambas Comunidades, no de órgano de embudo de todas las relaciones bilaterales sectoriales que pueda haber”.

e) El “objeto es dar carácter de *permanencia* a las relaciones inter gubernamentales y *para ello* se crea como instrumento la comisión intergubernamental”.

f) Sobre la denominación se descartó la de Junta Permanente, “por su vinculación a los territorios históricos”, y la de “Órgano Permanente, pues sería confuso desarrollarlo a su vez en órganos”.

g) En cuanto a la estructura orgánica, la delegación vasca se planteó dos niveles: uno político y otro ejecutivo. La representación navarra propuso “tres niveles: uno político máximo, otro ejecutivo-comité permanente y las comisiones sectoriales oportunas”: “el órgano político se compondría de los Presidentes (para que puedan ejercer su papel institucional no partidista) y tres Consejeros (que representen a los tres partidos de las coaliciones de cada Gobierno), más los dos Secretarios”. El órgano ejecutivo-comité no debía ser muy amplio, pero reflejaría “en el escalón inferior la composición del órgano político”.

h) “Sobre funciones concretas del órgano político, aparte de la aprobación anual de la programación y directrices, puede ser un tema controvertido”.

i) El número de Comisiones Sectoriales sería abierto, sin fijarlo “*a priori*, ni siquiera sobre la políticas enunciadas en el Protocolo para no crear órganos que, si no funcionan realmente, pudieran hacer languidecer el acuerdo de cooperación”.

---

<sup>864</sup> Según consta en las notas sin firma que sobre el contenido de la sesión obran en el expediente del Gobierno de Navarra, asistieron por el Gobierno vasco los señores Peña, Muñoa y Balza, y por parte de Navarra los señores Razquin y Abad, quien elaboró dichas notas. La delegación vasca propuso el orden del día y un guión-esquema de asuntos por tratar en el acuerdo.

Una segunda reunión tuvo lugar el 24 de enero de 1996<sup>865</sup>. En ella, los representantes del Gobierno Vasco presentaron una propuesta de acuerdo con el siguiente texto, ocho notas y una bibliografía histórica<sup>866</sup>:

#### “PREÁMBULO

*La colaboración estable entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra que se instrumenta a través de este Acuerdo no se fundamenta tan solo en una mera relación de vecindad que aconseje esporádicos contactos de cortesía, sino que hunde sus raíces en una afinidad histórica, cultural y social nacida de una mancomunidad de origen, de lengua, de costumbres y de intereses. Estos vínculos fraternales han tenido sus hitos en episodios tan ancestrales como repetidos a lo largo del devenir de la historia<sup>867</sup>.*

*Sin necesidad de remontarse a los tiempos de la primitiva Vasconia y la posterior formación del Reino de Navarra, vizcaínos, alaveses, guipuzcoanos y navarros han unido su destino a través de diversas formulaciones políticas, singularmente cuando era necesario defender su régimen foral privativo. La complejidad de los problemas comerciales e industriales, las relaciones financieras y tributarias, los conflictos judiciales y procesales, los negocios comunes, en suma, movieron también a adoptar criterios de acción conjunta. Estos acercamientos entre las llamadas provincias Vascongadas y Navarra se plasman en las Conferencias Forales, de antecedentes difi-*

---

<sup>865</sup>. Asistieron los señores Peña, Muñoa y Balza por la C. A. Vasca, y Razquin y Abad por la Comunidad Foral.

<sup>866</sup>. Con el título de “Bibliografía histórica consultada” se acompañaba la siguiente relación de libros: J. L. ORELLA UNZUÉ, *La Universidad Vasca*, San Sebastián: Erein, 1977. B. ESTORNÉS LASA, *Enciclopedia General Ilustrada del País Vasco*, San Sebastián: Auñamendi. VV.AA., “Gran Atlas Histórico del Mundo Vasco”, *El Mundo del País Vasco*, 1991; (Capítulos 4-Vasconia, 6-El Reino de Navarra, 7-Formación territorial de Vasconia, 10-De la conquista de Navarra a la Revolución Francesa, y 19-Crisis del Antiguo Régimen y revolución liberal). PEDRO DE MADRAZO, *Historia y Fueros del País Vasco, Navarra*, Tomos I y II, San Sebastián: Auñamendi, 1972. C. CLAVERÍA, *Historia del Reino de Navarra*, Pamplona: Ed. Gómez, 1976. A. CELAYA IBARRA, *Derecho Foral y Autonomía Vasco*, Bilbao: Universidad Deusto, 1992. J. DE GALÍNDEZ, J., *El Derecho Vasco*, Buenos Aires: Ekin, 1947. MANUEL DE IRUJO, *Instituciones Jurídicas Vasca*, Buenos Aires: Ekin, 1945. J. DE ARIZTIMUÑO, *La democracia en Euzkadi*, Buenos Aires: Ekin, 1942. VV.AA., *Jornadas sobre Cortes, Juntas y Parlamentos del Pueblo Vasco*, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1989. VV.AA., *Historia de Navarra*, San Sebastián: Txertoa, 1995. VV.AA., *Historia de los Estatutos Vascos de Autonomía*, San Sebastián: IEP, 1976. I. ESTORNÉS ZUBIZARRETA, *La construcción de una nacionalidad vasca. El autonomismo de Eusko Ikaskuntza (1918-1931)*, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1990. OTROS TEXTOS CONSULTADOS: *Protocolo de Cooperación del Valle del Ebro. Protocolo de Cooperación entre la Junta de Andalucía y la Comisión de Coordinación de la Región de Algarve. Protocolo Aquitania-Euzkadi-Navarra. Acuerdos de coalición: Gobierno Vasco 1987-1990-PNV-PSOE, 1991-1991 PNV-EE-EA (infraestructuras); Gobierno de Navarra: 1995-1998 (PSN-CDN-EA).*

<sup>867</sup>. Corresponde a la nota 1 del texto: “En el Protocolo del Valle del Ebro, de 23 de junio de 1992, en su introducción reza textualmente: “La convivencia y las buenas relaciones mantenidas durante tantos siglos han dejado un sedimento, tanto en sus gentes como en sus tierras, fácilmente reconocible y que han determinado en todos los periodos históricos la existencia de intereses comunes y de aspiraciones coincidentes”. “...resulta del máximo interés buscar la confluencia entre Comunidades con lazos comunes, no sólo territoriales e históricos, sino también económicos y culturales, que permitan aunar esfuerzos para conseguir una mayor eficacia ante los retos a los que antes se hacía referencia, más allá de unas simples relaciones de buena vecindad. Este objetivo exige avanzar en la programación de estas relaciones en un marco estable de colaboración y coordinación entre las Comunidades firmantes del presente Protocolo.

les de datar, y que se desarrollarán asiduamente desde finales del siglo XVIII hasta bien entrado el siglo XX. Con ocasión de estos foros, representantes institucionales navarros y vascongados debatieron asuntos comunes, llegando a acuerdos encaminados a proteger las peculiaridades de los territorios forales<sup>868</sup>.

La necesidad de la cooperación entre las cuatro provincias, fundamentalmente en materia cultural, emerge en la década de 1860, impulsada por la Diputación de Navarra. Llegó ésta a diseñar programas concretos de actuación conjunta en el campo de la beneficencia y de la educación, una de cuyas iniciativas más conocidas es el proyecto de lo que denominó "Universidad Vasco-Navarra"<sup>869</sup>.

La crisis foral de 1876 favoreció el desarrollo de planteamientos supraprovinciales en el ámbito cultural. Este pensamiento regeneracionista cristaliza en la constitución, en 1918, por las Diputaciones de Álava, Bizkaia, Guipúzcoa y Navarra de la Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza, que comulgan con sus objetivos fundacionales y se comprometen a protegerla y dotarla por su carácter integrador y suprapartidista<sup>870</sup>.

En los mismos años, entre 1918 y 1919, se produce la fundación de la Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia bajo el patrocinio de las cuatro Diputaciones, que aprueban una a una sus Estatutos, con el propósito de conservar y fomentar el euskera y la cultura transmitida por la lengua vasca<sup>871</sup>.

Posteriormente, con ocasión del primer proyecto de Estatuto de Autonomía, elaborado por la Sociedad de Estudios Vascos y votado en 1931 en Estella por los municipios vasco-navarros, se diseñan órganos de carácter paritario que, pese a no cristalizar finalmente, resultan de indudable interés por su marcado carácter democrático de respeto a la identidad de cada territorio<sup>872</sup>.

El nuevo ordenamiento jurídico nacido de la Constitución de 1978, el Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento

<sup>868</sup> De lo anterior se deduce que "la singularidad" que se recoge en el texto propuesto no va más allá de la relación que se describe en el citado Protocolo del "Valle del Ebro". No obstante, resulta de interés aportar aquí cómo se pronuncia, respecto de las relaciones en cuestión, la Diputación de Navarra en 1868 en escrito dirigido a las demás Diputaciones Forales, con motivo del proyecto de Universidad conjunta propuesta por los navarros (Véase Doc. 1)".

<sup>869</sup> Corresponde a la nota 2 del texto: "Así consta entre otros trabajos en el que sobre las Conferencias Forales presentó el profesor José Luis ORELLA UNZUÉ en las Jornadas sobre Cortes, Juntas y Parlamentos del Pueblo Vasco. (Se adjunta copia Doc. 2). Finalmente se adjunta la referencia que sobre esta institución hace Gregorio MONREAL en su artículo *Fueros versus Estatuto de Autonomía recogido en Euskadi y el Estatuto de Autonomía* (Documento n.º 3)".

<sup>870</sup> Corresponde a la nota 3 del texto: "La Diputación de Navarra propone a las Diputaciones de Vizcaya, Álava y Guipúzcoa la creación de esta Universidad. (Ver referencia en el Doc. 2, pág. 374). Asimismo consta en el libro de José Luis ORELLA, *La Universidad Vasca*, págs. 22 a 55 (Doc. n.º 4)".

<sup>871</sup> Corresponde a la nota 4 del texto: "Ver: Memorándum sobre Eusko Ikaskuntza presentado por la propia Sociedad de Estudios Vascos. (Doc. n.º 5, pág. 3)".

<sup>872</sup> Corresponde a la nota 5 del texto: "Ver: Estatutos y Reglamento interior de la Real Academia de la Lengua Vasca. (Doc. n.º 6)".

*to del Régimen Foral de Navarra prevén mecanismos de encuentro y cooperación desde el total respeto a la voluntad de los ciudadanos de cada Comunidad, lo que en la actualidad se traduce en el reconocimiento mutuo de las estructuras político-administrativas hoy vigentes. Las posibilidades de colaboración que ofrece dicho marco legal ya han sido aprovechadas para, a nivel sectorial, suscribir acuerdos en áreas como Sanidad, Hacienda, Infraestructuras, Interior, Agricultura, Cultura y Euskera, mereciendo especial mención los apoyos para el apoyo conjunto a Euskaltzaindia, y para la captación de EITB en Navarra.*

*No obstante, las relaciones existentes entre ambas Comunidades no son exclusivamente de carácter bilateral, sino que se proyectan también en foros regionales multilaterales en el marco europeo.*

*Así, en aplicación de los principios de cooperación transfronteriza, la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra forman parte, por un lado, de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, constituida en 1983 por representantes de las regiones pirenaicas con el compromiso de colaborar en materias de interés común, y, por otro lado, han suscrito el Protocolo de Cooperación que crea la Comunidad Transfronteriza Aquitania-Euskadi-Navarra, con el objeto de propiciar proyectos conjuntos mediante un fondo común y de impulsar políticas concertadas. Las dos Comunidades integran también asociaciones interregionales como Arco Atlántico, Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), Conferencia de las Regiones del Sur de la Europa Atlántica (SEA), y otros organismos de más amplio ámbito y representación<sup>873</sup>.*

*Tomando en consideración antecedentes tan importantes como los descritos, el Gobierno Vasco y el Gobierno de Navarra entienden llegado el momento de establecer mecanismos generales de colaboración. Esta voluntad ha quedado ya reflejada en reiterados pronunciamientos de las Asambleas legislativas respectivas, en las que se ha instado al estudio de la posibilidades legales que permitan la creación de un órgano común permanente para servir de cauce de encuentro entre ambas Comunidades<sup>874</sup>. Asimismo, se ha recogido como compromiso en sucesivos Acuerdos programáticos gubernamentales. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ya en 1987 se contemplaba la posibilidad de establecer un órgano común permanente, y en Navarra, con motivo del Gobierno de coalición constituido en 1995, consta el compromiso de promover la creación de una Comisión Inter-gubernamental de carácter permanente cuyas decisiones se harán efectivas media-*

---

<sup>873</sup> Corresponde a la nota 6 del texto: "Véase: *Historia de los Estatutos de Autonomía* (VV.AA.) (Doc. n.º 7) y "Antecedentes Estatutarios Vascos", de Idoia ESTORNÉS y José Manuel CASTELLS, en *Euskadi y el Estatuto de Autonomía*. (Doc. n.º 8). Igualmente, en *Derecho Foral y Autonómico Vasco*, Tomo II, de Adrián CELAYA, véase su cap. 5 (Doc. n.º 9). Ver, asimismo, referencia a esta etapa histórica en el Doc. n.º 5 (pág. 3, párrafo 4.º)".

<sup>874</sup> Corresponde a la nota 7 del texto: "Otros Organismos: ARE (Asamblea de las Regiones de Europa). Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa, del Consejo de Europa (CPRLE). Comité de las Regiones, de la Unión Europea".

*nte los correspondientes instrumentos jurídicos, en el marco de una política de coordinación y cooperación entre las dos Comunidades en base a las especiales afinidades existentes.*

*Finalmente, también el Acuerdo suscrito para la Normalización y Pacificación de Euskadi, suscrito por los partidos políticos y aprobado por el Parlamento Vasco el 19 de enero de 1998, en su apartado 2.d recoge la voluntad de los partidos firmantes de propiciar la intensificación de la relación entre las dos Comunidades y la creación de instrumentos que respondan a nuestras afinidades e intereses comunes.*

*Todo este proceso culmina el 25 de octubre de 1995 con la firma del Protocolo declarativo de intenciones del que trae causa el presente Acuerdo de Cooperación Permanente, que persigue, fundamentalmente a través del establecimiento de un Órgano Permanente de Encuentro (OPE), promover las condiciones para que ambas Comunidades puedan caminar juntas en el horizonte de una Europa sin fronteras procurando el progreso de sus ciudadanos y de sus agentes económicos y sociales desde una perspectiva de cooperación, igualdad y respeto.*

*Con la voluntad de contribuir al fortalecimiento de unas relaciones fructíferas y estrechas entre las Comunidades a las que representan, y al objeto de garantizar un desarrollo coherente y equilibrado en aquellas materias en las que tienen intereses comunes,*

*EL LEHENDAKARI DEL GOBIERNO VASCO, Excmo. Sr. D. José Antonio Ardanza Garro,*

*EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO DE NAVARRA, Excmo. Sr. D. Javier Otano Cid,*

*En la alta representación que ostentan,*

**ACUERDAN**

*Artículo 1.—Finalidad*

*La Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra deciden establecer e impulsar un marco permanente de cooperación en aquellas materias que sean de su competencia, según el ordenamiento jurídico vigente.*

*Artículo 2.—Objetivos*

*El presente Acuerdo de Cooperación tiene como principales objetivos los siguientes:*

*1.—Establecer y desarrollar la cooperación en aquellas áreas en las que las dos Comunidades tienen intereses comunes, especialmente en materias:*

- culturales, de política lingüística y de medios de comunicación,*
- educativas,*
- económicas, tributarias y administrativas,*
- de desarrollo industrial, comercial y turístico,*

- de agricultura y medio ambiente,*
- de infraestructuras y ordenación territorial,*
- sanitarias,*
- de protección civil y de seguridad,*
- de acción exterior.*

2.–*Concertar y armonizar sus políticas respectivas en las materias en que tienen competencia.*

3.–*Definir y poner en marcha iniciativas y proyectos conjuntos, para lo cual se desarrollará la asistencia mutua en la preparación, articulación, seguimiento y evaluación de dichas acciones.*

4.–*Promover el intercambio de información institucional entre las Administraciones sobre sus respectivas políticas en los distintos ámbitos en los que ejercen su labor de gobierno y sobre cualquier materia de interés común.*

5.–*Realizar estudios e investigaciones de forma conjunta en los ejes de cooperación citados.*

6.–*Desarrollar proyectos de conexión entre las dos Comunidades en materia de infraestructuras, medios de comunicación o en cualquier otro ámbito.*

7.–*Impulsar la colaboración y el mutuo auxilio en la defensa de las singularidades propias de los regímenes forales de ambas Comunidades.*

8.–*Fomentar el intercambio de personal al servicio de las respectivas Administraciones adoptando las disposiciones oportunas.*

9.–*Apoyar todo tipo de relaciones culturales, sociales y económicas entre agentes del sector privado de las dos Comunidades, comprometiéndose activamente a hacer extensiva la colaboración a las Entidades Locales y Territoriales, y a ámbitos como las Universidades, Cámaras de Comercio, Colegios profesionales, asociaciones culturales y otras áreas de la sociedad.*

10.–*Contribuir a estrechar las relaciones con nuestras colectividades en el exterior, promoviendo su desarrollo a través de los Centros o Casas existentes.*

11.–*Trabajar conjuntamente en la consecución de una Europa sin fronteras en la que las Regiones tengan un papel destacado, para lo cual colaborarán en el cumplimiento de los fines de las asociaciones y foros europeos, de carácter transfronterizo o de más amplio espectro, de las que forman parte.*

*Artículo 3.–Del Órgano Permanente de Encuentro (OPE)*

*Para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el presente Acuerdo de Cooperación, los Gobiernos de Navarra y del País Vasco constituyen un Órgano Permanente de Encuentro (OPE), con la finalidad de institucionalizar un foro estable y permanente de relación que sirva de instrumento de coordinación e impulso en las materias de interés común para ambas Comunidades.*

*Artículo 4.—Estructura*

*El Órgano Permanente de Encuentro (OPE) se compone de:*

- 1.—El Consejo Político.*
- 2.—La Comisión Permanente.*
- 3.—Las Comisiones Sectoriales.*

*Artículo 5.—El Consejo Político*

*1.—El Consejo Político constituye la máxima representación política del Órgano Permanente de Encuentro (OPE), componiéndose por los Presidentes de ambas Comunidades, los Vicepresidentes y otros dos miembros de cada uno de los Gobiernos.*

*2.—La presidencia del Consejo Político será compartida por los Presidentes de ambos Gobiernos.*

*3.—El Consejo Político elaborará un Plan General de Acciones en el que se establecerá la programación de actuaciones y objetivos a realizar, incluyendo aquellos de carácter general que favorezcan la relación entre ambas Comunidades, como los de carácter sectorial en aquellas materias y políticas en que resulte de interés coordinar o unificar las acciones de los respectivos Gobiernos.*

*4.—El Consejo Político tendrá una reunión semestral en la que se evaluará el desarrollo y cumplimiento del Plan General de Acciones y en la que recibirá la información relativa a las relaciones y supuestos de colaboración que hayan tenido lugar entre ambas Comunidades.*

*Además de esta sesión semestral se reunirá en cualquier momento a instancia de los Presidentes o de la Comisión Permanente.*

*5.—Se reflejarán en Acta las decisiones y acuerdos que se adopten en el Consejo Político. A tal fin, asistirán a las reuniones del mismo dos miembros de la Comisión Permanente, uno designado por cada Gobierno, que realizarán la función de Secretaría.*

*6.—Los acuerdos que alcance el Consejo Político serán públicos y cuando sea preciso se instrumentarán a través de los correspondientes convenios y acuerdos de colaboración y cooperación.*

*Artículo 6.—La Comisión Permanente*

*1.—La Comisión Permanente del Órgano Permanente de Encuentro (OPE) constituye el órgano de impulso, seguimiento y preparación del trabajo del Consejo Político.*

*2.—Formarán la Comisión Permanente los Vicepresidentes de ambos Gobiernos, que la presiden, y otros tres altos cargos o personal de confianza de cada uno de los Gobiernos.*

*3.—Los miembros de la Comisión Permanente coordinarán e impulsarán en sus respectivas Administraciones el desarrollo de las actuaciones incluidas en el Plan General de Acciones.*

4.-*La Comisión Permanente se reunirá con la frecuencia precisa para la preparación de su trabajo y siempre que cualquiera de sus Presidentes lo considere oportuno. En todo caso se reunirá antes de cada convocatoria del Consejo Político a fin de preparar el orden del día de su sesión.*

*Artículo 7.-Las Comisiones Sectoriales*

1.-*Se constituirán Comisiones Sectoriales en los casos en que el Consejo Político o la Comisión Permanente consideren necesario abordar el estudio específico de sectores de actuación pública en los que exista un interés compartido por ambas Comunidades.*

2.-*Las Comisiones Sectoriales tendrán la composición que se estime oportuna en cada caso en que sean constituidas y tendrán duración limitada al tiempo que requiera el desarrollo de las funciones y objetivos que les sean encomendados.*

3.-*El desarrollo de los trabajos encomendados a las Comisiones Sectoriales se realizará sin perjuicio de las relaciones ordinarias de colaboración sectorial que tengan lugar entre ambas Administraciones.*

*Disposición Adicional*

*En el supuesto de que en alguno de los Gobiernos no existiera la figura del Vicepresidente, las referencias hechas al mismo se entenderán realizadas a otro miembro del Gobierno.*

*Y, en prueba de conformidad con el texto anteriormente expuesto, firman el presente documento, por duplicado, en euskera y castellano, en....., a ..... de ..... de 1996.*

*Fdo.: José Antonio Ardanza Garro*

*Lehendakari del Gobierno Vasco*

*Fdo.: Javier Otano Cid*

*Presidente del Gobierno de Navarra*

En la misma sesión de la ponencia técnica se realizó un primer análisis del texto propuesto, quedando su valoración y la contrapropuesta de Navarra para una nueva reunión a celebrar el 15 de febrero de 1996. Entre las observaciones iniciales realizadas por parte de los representantes navarros se han de destacar:

a) Sobre el Preámbulo, propusieron “revisar las referencias históricas”; consideraron inadecuada la referencia a la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución e “inconvenientes y reiterativos los textos *en la actualidad y hoy vigentes*”. “En resumen se plantea que sería conveniente revisar todo el preámbulo y redactarlo más corto, y se recuerda la voluntad de que el acuerdo final sea, si no aceptado, al menos no contradicho por ninguna fuerza parlamentaria”.

b) Respecto al artículo 2, que recogía y ampliaba los objetivos previstos en el Protocolo, propusieron sustituir en el apartado 2 el *concertar* por *coordinar*, y se consideró problemático el apartado 8, sobre intercambio de personal.

c) La denominación de *Órgano Permanente de Encuentro (OPE)* se incorporó a partir del Protocolo de Navarra con Aragón y La Rioja, del Protocolo y de los textos de los Acuerdos de Gobierno y programas políticos.

d) Se acordó sustituir la denominación de la *Comisión Permanente* del artículo 4.2 por la de *Comité Permanente* “para evitar administrativismos”.

e) La presencia de los Vicepresidentes en el Consejo Político estaba relacionada con la propuesta de Disposición Adicional y condicionaba excesivamente, porque pueden existir varios o ninguno. Se propuso suprimir la referencia a los mismos en todo el texto.

f) La referencia a la elaboración de un Plan General de Acciones de los artículos 5.2 y 6.2 era compleja y, si no se cumplía, originaría frustración, por lo que propuso la parte navarra reemplazarlo por la “programación de actuaciones y objetivos a realizar”. En el apartado 4 se sugirió que el número de reuniones fuera “al menos una anual” y que su acta fuera conjunta.

g) Se propuso no establecer la obligación de constituir las Comisiones sectoriales del artículo 7, cuya labor se referiría al “estudio específico de acciones”. Debiera buscarse una vía de información al Comité Permanente por parte de las Comisiones y de los Departamentos que realicen una actuación bilateral.

### 1.2.2. Propuestas de modificación al texto inicial

Por parte del Vicepresidente del Gobierno de Navarra, señor ALLI, se transmitieron al Presidente las siguientes propuestas de modificación al texto inicial:

a) Incorporación al artículo 3 de un nuevo párrafo:

*“El Órgano Permanente de Encuentro (OPE) no estará dotado de personalidad jurídica diferenciada ni de competencias propias, siendo su función el intercambio de información, la búsqueda y la concertación de actuaciones, la armonización de criterios, la elaboración de proyectos y programas, así como la acción unitaria si las Comunidades lo estimaren conveniente”.*

b) Introducción de un nuevo artículo 4:

*“El ámbito material de la actuación del Órgano Permanente de Encuentro (OPE) estará constituido por todas las materias de la competencia de los respectivos Gobiernos, en cuanto éstos así lo decidan, basándose en el libre acuerdo de ambas partes, conservando íntegramente sus competencias y su capacidad de decisión autónomas.*

*Los Gobiernos de ambas Comunidades podrán transmitir al Órgano Común Permanente el ejercicio puntual y provisional de competencias sin afectar a la titularidad, de modo que tal ejercicio pueda ser recuperado de inmediato y por decisión unilateral.*

*Si por el Órgano se propusieran proyectos normativos comunes deberán ser aprobados independientemente por los respectivos Gobiernos y Parlamentos, sin que éstos queden vinculados por las propuestas, manteniendo toda su capacidad para el establecimiento, modificación, derogación o sustitución del marco normativo y de cualquier iniciativa sobre el mismo”.*

c) Cambio de la redacción del apartado 1 del artículo 6:

*“1. El Consejo constituye la representación del Órgano Permanente de Encuentro (OPE) como marco de la máxima participación política. Se compone por los Presidentes y tres miembros de cada uno de los dos Gobiernos”.*

d) Añadir un nuevo artículo sobre la adopción de acuerdos:

*“Artículo 9. Adopción de acuerdos*

*Los acuerdos del Órgano Permanente de Encuentro (OPE) se adoptarán por unanimidad y consenso de sus miembros sobre los objetivos y medios. Su eficacia interna estará vinculada al compromiso voluntario adoptado por los Gobiernos, sin efectos directos sobre instancias ajenas, si aquéllos no les dotan de la cobertura formal necesaria para que adquieran tal carácter”.*

### **1.2.3. Propuesta realizada por los representantes del Gobierno de Navarra**

Tras haber estudiado el texto propuesto por la representación de la C. A. Vasca, el miembro representante del Gobierno de Navarra, señor ABAD, remitió el 15 de febrero de 1996 un nuevo texto al miembro de la ponencia por parte del Gobierno Vasco, señor PEÑA. En el nuevo texto se habían introducido modificaciones “de conformidad con las conversaciones mantenidas y de las instrucciones recibidas de nuestro Gobierno”. Parte de las modificaciones fueron propuestas directamente por el Consejero de Presidencia, señor TAJADURA. El texto elaborado por los miembros navarros de la ponencia se expone a partir del inicial, tachando las partes suprimidas y destacando en negrita las partes modificadas por aquéllos.

#### **“PREÁMBULO**

*La colaboración estable entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra que se instrumenta a través de este Acuerdo no se fundamenta tan solo en una mera relación de vecindad que aconseje esporádicos contactos de cortesía, sino que hunde sus raíces en una afinidad histórica, cultural y social nacida de una mancomunidad de origen, de lengua, de costumbres y de intereses. Estos vínculos fraternales han tenido sus hitos en episodios tan ancestrales como repetidos a lo largo del devenir de la historia.*

*Sin necesidad de remontarse a los tiempos de la primitiva Vasconia y la posterior formación del Reino de Navarra, vizcaínos, alaveses, guipuzcoanos y navarros, han unido su destino a través de diversas formulaciones políticas, singular-*

mente cuando era necesario defender su régimen foral privativo. La complejidad de los problemas comerciales e industriales, las relaciones financieras y tributarias, los conflictos judiciales y procesales, los negocios comunes, en suma, movieron también a adoptar criterios de acción conjunta. Estos acercamientos entre las llamadas provincias Vascongadas y Navarra se plasman en las Conferencias Forales, de antecedentes difíciles de datar, y que se desarrollarán asiduamente desde finales del siglo XVIII hasta bien entrado el siglo XX. Con ocasión de estos foros, representantes institucionales navarros y vascongados debatieron asuntos comunes, llegando a acuerdos encaminados a proteger las peculiaridades de los territorios forales.

La necesidad de la cooperación entre las cuatro provincias, fundamentalmente en materia cultural, emerge en la década de 1860, impulsada por la Diputación de Navarra. Llegó ésta a diseñar programas concretos de actuación conjunta en el campo de la beneficencia y de la educación, una de cuyas iniciativas más conocidas es el proyecto de lo que denominó "Universidad Vasco-Navarra".

La crisis foral de 1876 favoreció el desarrollo de planteamientos supraprovinciales en el ámbito cultural. Este pensamiento regeneracionista cristaliza en la constitución, en 1918, por las Diputaciones de Álava, Bizkaia, Guipúzcoa y Navarra, de la Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza, que comulgan con sus objetivos fundacionales y se comprometen a protegerla y dotarla por su carácter integrador y suprapartidista.

En los mismos años, entre 1918 y 1919, se produce la fundación de la Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia bajo el patrocinio de las cuatro Diputaciones, que aprueban una a una sus Estatutos, con el propósito de conservar y fomentar el euskera y la cultura transmitida por la lengua vasca.

Posteriormente, con ocasión del primer proyecto de Estatuto de Autonomía, elaborado por la Sociedad de Estudios Vascos y votado en 1931 en Estella por los municipios vasco-navarros, se diseñan órganos de carácter paritario que, pese a no cristalizar finalmente, resulta de indudable interés por su marcado carácter democrático de respeto a la identidad de cada territorio.

Históricamente, Navarra y el País Vasco han mantenido lazos y vínculos de relación permanente por razones de vecindad y de las especiales afinidades existentes entre ambas comunidades, participando y cooperando en distintas situaciones y foros de interés común, mereciendo especial mención la constitución, en 1918, de la Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza y, entre 1918 y 1919, la fundación de la Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia.

~~El nuevo ordenamiento jurídico nacido~~ **En el marco** de la Constitución Española de 1978, el Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra prevén mecanismos de encuentro y cooperación desde el total respeto a la voluntad de los ciudadanos de cada Comunidad, lo que ~~en la actualidad~~ se traduce en el reconocimiento mutuo de

las estructuras político-administrativas hoy vigentes. Las posibilidades de colaboración que ofrece dicho marco legal ya han sido aprovechadas para, a nivel sectorial, suscribir acuerdos en diversas áreas como Sanidad, Hacienda, Infraestructuras, Interior, Agricultura, Cultura y Euskera, mereciendo especial mención los apoyos para el apoyo conjunto a Euskaltzaindia, y para la captación de EITB en Navarra.

No obstante, las relaciones existentes entre ambas Comunidades no son exclusivamente de carácter bilateral, sino que se proyectan también en foros regionales multilaterales en el marco europeo.

Así, en aplicación de los principios de cooperación transfronteriza, la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra forman parte, por un lado, de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, constituida en 1983 por representantes de las regiones pirenaicas con el compromiso de colaborar en materias de interés común, y, por otro lado, han suscrito el Protocolo de Cooperación que crea la Comunidad Transfronteriza Aquitania-Euskadi-Navarra, con el objeto de propiciar proyectos conjuntos mediante un fondo común y de impulsar políticas concertadas. Las dos Comunidades integran también asociaciones interregionales como Arco Atlántico, Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), Conferencia de las Regiones del Sur de la Europa Atlántica (SEA), y otros organismos de más amplio ámbito y representación.

Tomando en consideración antecedentes tan importantes como los descritos, el Gobierno Vasco y el Gobierno de Navarra entienden llegado el momento de establecer mecanismos generales de colaboración. Esta voluntad ha quedado ya reflejada en reiterados pronunciamientos de las Asambleas legislativas los Parlamentos respectivos, en los que se ha instado al estudio de las posibilidades legales que permitan la creación de un órgano común permanente para servir de cauce de encuentro entre ambas Comunidades. Asimismo, se ha recogido como compromiso en sucesivos Acuerdos programáticos gubernamentales. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ya en 1987 se contemplaba la posibilidad de establecer un órgano común permanente, y en Navarra, con motivo del Gobierno de coalición constituido en 1995, consta el compromiso de promover la creación de una Comisión Intergubernamental de carácter permanente, cuyas decisiones se harán efectivas mediante los correspondientes instrumentos jurídicos, en el marco de una política de coordinación y cooperación entre las dos Comunidades en base a las especiales afinidades existentes.

Finalmente, también el Acuerdo suscrito para la Normalización y Pacificación de Euskadi, suscrito por los partidos políticos y aprobado por el Parlamento Vasco el 19 de enero de 1998, en su apartado 2.d recoge la voluntad de los partidos firmantes de propiciar la intensificación de la relación entre las dos Comunidades y la creación de instrumentos que respondan a nuestras afinidades e intereses comunes.

*Todo este proceso culmina el 25 de octubre de 1995 con la firma del Protocolo declarativo de intenciones del que trae causa el presente Acuerdo de Cooperación Permanente, que persigue, fundamentalmente a través del establecimiento de un Órgano Permanente de Encuentro (OPE), promover las condiciones para ~~que ambas Comunidades puedan caminar juntas en el horizonte de una Europa sin fronteras~~ procurando el progreso de sus ciudadanos y de sus agentes económicos y sociales desde una perspectiva de cooperación, igualdad y respeto mutuo.*

*Con la voluntad de contribuir al fortalecimiento de unas relaciones fructíferas y estrechas entre las Comunidades a las que representan, y al objeto de garantizar un desarrollo coherente y equilibrado en aquellas materias en las que tienen intereses comunes,*

*EL LEHENDAKARI DEL GOBIERNO VASCO, Excmo. Sr. D. José Antonio Ardanza Garro,*

*EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO DE NAVARRA, Excmo. Sr. D. Javier Otano Cid,*

*En la alta representación que ostentan,*

**ACUERDAN**

*Artículo 1.–Finalidad.*

*La Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra deciden establecer e impulsar un marco permanente de cooperación en ~~todas~~ aquellas materias que sean de su competencia, según el ordenamiento jurídico vigente.*

*Artículo 2.–Objetivos.*

*El presente Acuerdo de Cooperación tiene como principales objetivos los siguientes:*

*1.– Establecer y desarrollar la cooperación en aquellas áreas en las que las dos Comunidades tienen intereses comunes, especialmente en materias:*

- culturales, de política lingüística y de medios de comunicación,*
- educativas,*
- económicas, tributarias y administrativas,*
- de desarrollo industrial, comercial y turístico,*
- de agricultura y medio ambiente,*
- de infraestructuras y ordenación territorial,*
- sanitarias,*
- de protección civil y de seguridad,*
- de acción exterior.*

*2.– ~~Concertar y armonizar~~ Coordinar sus políticas respectivas en las materias en que tienen competencia.*

3.- Definir y poner en marcha iniciativas y proyectos conjuntos, para lo cual se desarrollará la asistencia mutua en la preparación, articulación, seguimiento y evaluación de dichas acciones.

4.- Promover el intercambio de información institucional entre las Administraciones sobre sus respectivas políticas en los distintos ámbitos en los que ejercen su labor de gobierno y sobre cualquier materia de interés común.

5.- Realizar estudios e investigaciones de forma conjunta en los ejes de cooperación citados.

6.- ~~Desarrollar~~ **Coordinar** proyectos de conexión entre las dos Comunidades en materia de infraestructuras, y medios de comunicación ~~o en cualquier otro ámbito.~~

7.- Impulsar la colaboración y el mutuo auxilio en la defensa de las singularidades propias de los regímenes forales de ambas Comunidades.

8.- Fomentar el intercambio de personal al servicio de las respectivas Administraciones adoptando las disposiciones oportunas.

9.- 7.- Apoyar ~~todo tipo de~~ las relaciones culturales, sociales y económicas entre agentes del sector privado de las dos Comunidades, ~~comprometiéndose activamente y cooperar~~ a hacer extensiva la colaboración a las Entidades Locales y Territoriales, y a ámbitos como las Universidades, Cámaras de Comercio, y Colegios profesionales, ~~asociaciones culturales y otras áreas de la sociedad.~~

10.- 8.- Contribuir a estrechar las relaciones con ~~nuestras~~ **sus** colectividades en el exterior, promoviendo su desarrollo a través de los Centros o Casas existentes.

11.- 9.- ~~Trabajar conjuntamente~~ **Cooperar** en la consecución de una Europa sin fronteras en la que las Regiones tengan un papel destacado, para lo cual ~~colaborarán~~ **propiciarán** en el cumplimiento de los fines de las asociaciones y foros europeos, de carácter transfronterizo o de más amplio espectro, de las que forman parte.

Artículo 3.- ~~Del Órgano Permanente de Encuentro (OPE).~~ De la Conferencia Permanente Navarra-País Vasco.

Para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el presente Acuerdo de Cooperación, los Gobiernos de Navarra y del País Vasco constituyen ~~un Órgano Permanente de Encuentro (OPE)~~ **una Conferencia Permanente Navarra-País Vasco**, con la finalidad de institucionalizar un foro estable y permanente de relación que sirva de instrumento de coordinación e impulso en ~~aquellas~~ materias de interés común para ambas Comunidades.

Artículo 4.- Estructura.

~~El Órgano Permanente de Encuentro (OPE)~~ La Conferencia Permanente Navarra-País Vasco.

se compone de:

1.- El ~~Consejo Político~~ **Plenario**.

2.- ~~La Comisión~~ **El Secretariado Permanente**.

3.- ~~Las Comisiones Sectoriales~~ **Ponencias Técnicas.**

Artículo 5.- ~~El Consejo Político~~ **Plenario.**

1.- ~~El Consejo Político~~ constituye la máxima representación política ~~del Órgano Permanente de Encuentro (OPE)~~ **la Conferencia Permanente**, componiéndose por los Presidentes ~~de ambas Comunidades, los Vicepresidentes y otros dos y tres~~ miembros de cada uno de los Gobiernos.

2.- La presidencia del ~~Consejo Político~~ será compartida por los Presidentes de ~~ambas Comunidades~~ **Gobiernos.**

3.- ~~El Consejo Político Plenario~~ elaborará ~~un Plan General de Acciones en el que se establecerá~~ la programación de actuaciones y objetivos a realizar, incluyendo aquellos de carácter general que favorezcan la relación entre ambas Comunidades, como los de carácter sectorial en aquellas materias y políticas en que resulte de interés coordinar o unificar las acciones de los respectivos Gobiernos.

4.- ~~El Consejo Político Plenario~~ tendrá al menos una reunión ~~semestral anual~~ en la que se evaluará el desarrollo y cumplimiento ~~del Plan General de Acciones de las acciones programadas~~ y en la que recibirá la información relativa a las relaciones y supuestos de colaboración que hayan tenido lugar entre ambas Comunidades.

Además de esta sesión ~~semestral anual~~ se reunirá en cualquier momento a instancia de ~~los ambos~~ Presidentes ~~o de la Comisión Permanente.~~

5.- Se reflejarán en Acta **conjunta las decisiones y los acuerdos** que se adopten en el ~~Consejo Político Plenario~~. A tal fin, asistirán a las reuniones del mismo dos miembros ~~de la Comisión del Secretariado~~ **Permanente**, uno designado por cada Gobierno, que realizarán la función de Secretaría.

6.- Los acuerdos que alcance el ~~Consejo Político Plenario~~ serán públicos y cuando sea preciso se instrumentarán a través de los correspondientes convenios **de colaboración** y acuerdos de ~~colaboración y cooperación, de conformidad con el ordenamiento vigente.~~

Artículo 6.- ~~La Comisión~~ **El Secretariado Permanente.**

1.- ~~La Comisión Permanente del Órgano Permanente de Encuentro (OPE)~~ **El Secretariado Permanente** constituye el órgano de ~~impulso~~, preparación y seguimiento del trabajo del ~~Consejo Político Plenario~~.

2.- Formarán ~~la Comisión Permanente~~ los Vicepresidentes de ~~ambos Gobiernos, que la presiden, y otros tres~~ **el Secretariado Permanente** cuatro altos cargos o personal de ~~confianza~~ libre designación de cada uno de los Gobiernos. **Presidirán el Secretariado Permanente dos miembros del Plenario, designados por cada parte.**

3.- Los miembros ~~de la Comisión~~ del Secretariado Permanente coordinarán e impulsarán en sus respectivas Administraciones el desarrollo de las actuaciones ~~incluidas en el Plan General de Acciones~~ propiciadas por el Plenario.

4.- ~~La Comisión~~ **El Secretariado Permanente se reunirá siempre con la frecuencia precisa para la preparación de su trabajo y siempre que cualquiera de sus los Presidentes de este órgano lo consideren oportuno. En todo caso se reunirá antes de cada convocatoria del Consejo Político Plenario a fin de preparar el orden del día de su sesión.**

Artículo 7.- ~~Las Comisiones Sectoriales~~ **Ponencias Técnicas.**

1.- ~~Se constituirán Comisiones Sectoriales~~ **Podrán constituirse Ponencias Técnicas en los casos en que el Consejo Político o la Comisión Permanente Plenario consideren necesario abordar el estudio específico de acciones sectores sectoriales de actuación pública en las que exista un interés compartido por ambas Comunidades.**

2.- ~~Las Comisiones Sectoriales~~ **Ponencias Técnicas, de carácter paritario, tendrán la composición que se estime oportuna en cada caso en que sean constituidas y tendrán duración limitada al tiempo que requiera el desarrollo de las funciones y objetivos que les sean encomendados.**

3.- ~~El desarrollo de los trabajos encomendados a las Comisiones Sectoriales~~ **Ponencias Técnicas, del que se dará cuenta al Secretariado Permanente, se realizará sin perjuicio de las relaciones ordinarias de colaboración sectorial que tengan lugar entre ambas Administraciones y que serán coordinadas asimismo por el Secretariado Permanente.**

*Disposición Adicional.*

*En el supuesto de que en alguno de los Gobiernos no existiera la figura del Vicepresidente, las referencias hechas al mismo se entenderán realizadas a otro miembro del Gobierno.*

*Y, en prueba de conformidad con el texto anteriormente expuesto, firman el presente documento, por duplicado, en euskera y castellano, en. ...., a ..... de ..... de 1996.*

*Fdo.: José Antonio Ardanza Garro*

*Lehendakari del Gobierno Vasco*

*Fdo.: Javier Otano Cid*

*Presidente del Gobierno de Navarra*

Esta contrapropuesta al borrador de Acuerdo fue objeto de comentarios negativos por parte de alguno de los miembros designados por el Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca en los siguientes términos<sup>875</sup>:

*“Sensación General: Decepción y desilusión. Se ha descafeinado la propuesta inicial. Se ha eliminado cualquier referencia a la singularidad de nuestras relaciones. Se ha convertido el Acuerdo de Cooperación en un mero Protocolo*

<sup>875</sup>. Corresponde a la nota 8 del texto: “En este sentido se pronunció el Parlamento de Navarra en resolución de 12 de mayo de 1987”.

*de colaboración que no va más allá del firmado por Navarra con La Rioja y Aragón. Se ha propuesto un texto alternativo bajo el complejo de UPN y la derecha navarra.*

*Comentarios concretos:*

*Preámbulo:*

*1. Se ha eliminado toda referencia a los antecedentes históricos y culturales, bien sea por ignorancia o por complejo.*

*2. Se han eliminado referencias culturales que incluso habían sido iniciativa de la propia Diputación de Navarra, como la referente al proyecto de Universidad Vasco-Navarra de 1860.*

*3. Se hacen observaciones peregrinas que reflejan una actitud de excesiva prevención innecesaria.*

*4. En definitiva, ha quedado un preámbulo descafeinado.*

*Articulado:*

*1. Se han eliminado los únicos objetivos importantes y que reflejaban una singularidad en las relaciones entre la CAV y Navarra: los relativos a la defensa conjunta del Régimen Foral y el relativo al intercambio de personal.*

*2. Se hacen observaciones pueriles, tales como sustituir desarrollar por coordinar, trabajar conjuntamente por cooperar, colaborarán por propiciarán..., etc.*

*3. Se modifican las denominaciones propuestas a la estructura de colaboración por otras que eliminan toda referencia a la existencia de un Órgano o de una representatividad política singular, así se sustituyen:*

*– Órgano Permanente de Encuentro (OPE) por Conferencia Permanente Vasco-Navarra.*

*– Consejo Político por Plenario.*

*– Comisión Permanente por Secretariado Permanente.*

*– Comisiones Sectoriales por Ponencias Técnicas.*

*4. Se elimina la referencia a los Vicepresidentes en la composición del primer nivel político.*

*5. Se elimina el compromiso de un Plan General de Acciones, por una referencia genérica a la elaboración de un "programa general de actuaciones y objetivos a realizar".*

*En definitiva, el texto propuesto es un texto carente de ilusión. Con estos antecedentes, corremos el riesgo de que en la práctica el Acuerdo de Cooperación sea un fracaso, lo cual nos situaría en peor situación de la que nos encontramos actualmente".*

#### 1.2.4. Propuestas de consenso y texto acordado

La representación del Gobierno Vasco presentó una “propuesta de consenso” en la reunión de 15 de abril, redactada a partir de la formulada por la representación del Gobierno de Navarra al texto entregado por aquélla el 24 de enero de 1996<sup>876</sup>. Sobre la propuesta de consenso se realizaron nuevas observaciones por los representantes navarros. Las que fueron aceptadas por los representantes del Gobierno Vasco se plasmaron en un nuevo texto que remitió el mismo día. Las modificaciones propuestas por la parte navarra y no aceptadas se refirieron a los aspectos y artículos de este último texto:

a) Aunque el Preámbulo fue abreviado, se consideraba excesiva la referencia a las Conferencias Forales, “ya que en Navarra prácticamente no tienen arraigo” y en el “derecho histórico navarro no tienen trascendencia”. Además parecía “inconveniente citar los aspectos relativos a la Universidad Vasco-Navarra”, e inadecuada la expresión “caminar juntas en el horizonte de una Europa sin fronteras” del párrafo séptimo.

Los representantes de la C. A. Vasca defendieron el texto porque “la expresión *caminar juntas* no tiene que equivaler a caminar unidas. Además el propio OTANO dijo que ya era hora de no caminar de espalda. La expresión *Europa sin fronteras* no es partidista (sí lo sería Europa de los pueblos)”.

b) Proponían sustituir en la parte dispositiva el orden Euskadi-Navarra por el de Navarra-Euskadi.

c) Sobre el artículo 2.7. “mostramos reticencia a la expresión *defensa común*”. A los representantes del Gobierno Vasco “les parece muy importante posibilitar planteamientos comunes en la defensa de los regímenes forales, pues puede dar buen resultado ante el Estado Español y ante Europa”.

d) Se cuestionó la denominación del Órgano Permanente de Encuentro (OPE), que se defendió por la representación de la Comunidad Autónoma Vasca por ser “expresión acuñada ya coloquialmente”.

e) Sobre el número de reuniones se sostuvo que fuera al menos una anual, mientras que a la otra parte le parecía mejor la semestral, aunque estaban dispuestos a que fueran dos anuales, que daría más libertad de convocatoria y continuidad al órgano.

Seguidamente se recoge la “propuesta de consenso” con las modificaciones introducidas por las sugerencias de los representantes de la Comunidad Foral, que configuraron el texto final que aprobó definitivamente la ponencia en sesión de 25 de abril de 1996<sup>877</sup>.

---

<sup>876</sup>. Obran en el expediente como notas o guión sin firma.

<sup>877</sup>. Participaron en la reunión los señores Peña, Muñoa y Balza por la representación de la C. A. Vasca y Gortari, Razquin y Abad por la de Navarra.

## “PREÁMBULO

*La colaboración ~~estable~~ permanente entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra que se instrumenta a través ~~de este del presente~~ Acuerdo no se fundamenta tan sólo en una mera relación de vecindad que aconseje contactos esporádicos, sino que hunde sus raíces en una afinidad histórica, cultural y social que ha tenido diversas manifestaciones a través de los tiempos.*

*La participación en distintas actuaciones y foros conjuntos entre ambas Comunidades, tiene como uno de sus referentes más específicos, las denominadas Conferencias Forales que se desarrollan asiduamente hasta bien entrado el siglo XIX. En ellas, los representantes institucionales navarros y vascongados debatieron asuntos de interés común, llegando a acuerdos encaminados a proteger las peculiaridades de los territorios forales. Se ha plasmado fundamentalmente en el ámbito lingüístico y cultural.*

*Donde fundamentalmente se ha plasmado este espíritu de cooperación ha sido en el ámbito lingüístico y cultural. A este respecto, ya en la década de 1860, la Diputación Navarra llegó a diseñar programas concretos de actuación conjunta en el campo de la educación, una de cuyas iniciativas más singulares fue el proyecto de lo que se denominó Universidad Vasco-navarra.*

*Este planteamiento de colaboración cristaliza en 1918 con la constitución por parte de las Diputaciones de Navarra, Álava, Bizkaia y Guipúzkoa de la Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza. En la misma época, se produce asimismo, la fundación de la Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia, bajo el patrocinio de las cuatro Diputaciones, que aprueba, una a una, sus estatutos, con el propósito de conservar y fomentar el Euskera y la cultura transmitida por la lengua vasca.*

*Más recientemente, En el marco de la Constitución española de 1978, el Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra prevén mecanismos de encuentro y cooperación desde el total respeto a la voluntad de los ciudadanos de cada Comunidad, lo que se traduce en el reconocimiento mutuo de las estructuras político-administrativas actualmente vigentes. Las posibilidades de colaboración que ofrece dicho marco legal ya han sido aprovechadas para, a nivel sectorial, suscribir acuerdos en diversas áreas.*

*No obstante, Las relaciones existentes entre ambas Comunidades no son exclusivamente de carácter bilateral, sino que se proyectan también en foros regionales multilaterales en el marco europeo, tales como el Protocolo de colaboración transfronteriza entre Aquitania, Euskadi y Navarra, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, el Comité de las Regiones, la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), Arco Atlántico, la Conferencia de las Regiones del Sur de la Europa Atlántica (SEA) y la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE).*

*Tomando en consideración antecedentes tan importantes como los descritos, el Gobierno de Navarra y el Gobierno Vasco entienden llegado el momento de establecer mecanismos generales de colaboración. Esta voluntad ha quedado ya reflejada en pronunciamientos de los Parlamentos respectivos, en los que se ha instado al estudio de las posibilidades legales que permitan la creación de un órgano común permanente para servir de cauce de encuentro entre ambas Comunidades. Asimismo, se ha recogido como compromiso en sucesivos Acuerdos programáticos gubernamentales. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ya en 1987 se contemplaba la posibilidad de establecer un órgano común permanente, y en Navarra, con motivo del Gobierno de coalición constituido en 1995, consta el compromiso de promover la creación de una comisión intergubernamental de carácter permanente cuyas decisiones se harán efectivas mediante los correspondientes instrumentos jurídicos, en el marco de una política de coordinación y cooperación entre las dos Comunidades en base a las especiales afinidades existentes.*

~~Todo este proceso culmina~~ El 25 de octubre de 1995 ~~con la~~ se firma el Protocolo declarativo de intenciones del que trae causa el presente Acuerdo de Cooperación Permanente, que persigue, fundamentalmente a través del establecimiento de un Órgano ~~Permanente de Encuentro (OPE), promover las condiciones para que~~ ~~ambas Comunidades puedan caminar juntas en el horizonte de una Europa sin fronteras y desarrollar, en el marco de sus respectivas competencias, relaciones de colaboración permanente, procurando el progreso de sus ciudadanos y de sus agentes económicos y sociales desde una perspectiva de cooperación, igualdad y respeto mutuo.~~

*Con la voluntad de contribuir al fortalecimiento de unas relaciones fructíferas y estrechas entre las Comunidades a las que representan, y al objeto de garantizar un desarrollo coherente y equilibrado en aquellas materias en las que tienen intereses comunes, y de trabajar conjuntamente en el progreso de ambas Comunidades en el horizonte europeo.*

EL LEHENDAKARI DEL GOBIERNO VASCO, Excmo. Sr. D. José Antonio Ardanza Garro,

EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO DE NAVARRA, Excmo. Sr. D. Javier Otano Cid,

*En la alta representación que ostentan,*

ACUERDAN

Artículo 1.—Finalidad.

*La Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra deciden establecer e impulsar un marco permanente de cooperación en aquellas materias que sean de su competencia, según el ordenamiento jurídico vigente.*

*Artículo 2.- Objetivos*

*El presente Acuerdo de Cooperación tiene como principales objetivos los siguientes:*

*1.- Establecer y desarrollar la cooperación en aquellas áreas en las que las dos Comunidades tienen intereses comunes, especialmente en materias:*

- Culturales, de política lingüística y de medios de comunicación.*
- Educativas.*
- Económicas, tributarias y administrativas.*
- De desarrollo industrial, comercial y turístico.*
- De agricultura y medio ambiente.*
- De infraestructuras y ordenación territorial.*
- Sanitarias.*
- De protección civil y de seguridad.*
- De acción exterior.*

*2.- Coordinar sus políticas respectivas en las materias de su competencia en el marco de los acuerdos que se adopten.*

*3.- Definir y poner en marcha iniciativas y proyectos conjuntos, para lo cual se desarrollará la asistencia mutua en la preparación, articulación, seguimiento y evaluación de dichas acciones.*

*4.- Promover el intercambio de información institucional entre las Administraciones sobre sus respectivas políticas en los distintos ámbitos en los que ejercen su labor de Gobierno y sobre cualquier materia de interés común.*

*5.- Realizar estudios e investigaciones de forma conjunta en los ejes de cooperación citados.*

*6.- Impulsar la colaboración y el mutuo auxilio en la defensa común de las singularidades propias de los regímenes forales de ambas Comunidades.*

*7.- Propiciar proyectos conjuntos de colaboración para la formación del personal al servicio de las distintas Administraciones.*

*8.- Apoyar las relaciones culturales, sociales y económicas entre agentes del sector privado de las dos Comunidades, comprometiéndose activamente a hacer extensiva la colaboración a las Entidades Locales y Territoriales, y a ámbitos como las Universidades, Cámaras de Comercio, Colegios profesionales y asociaciones culturales.*

*9.- Contribuir a estrechar las relaciones con sus colectividades en el exterior, promoviendo su desarrollo a través de los Centros o Casas existentes.*

*10.- Trabajar conjuntamente en la consecución de una Europa sin fronteras en la que las Regiones tengan un papel destacado, para lo cual propiciarán el cumplimiento de los fines de las asociaciones y foros europeos, de carácter transfronterizo o de más amplio espectro, de las que forman parte.*

Artículo 3.– Del Órgano Permanente de Encuentro (OPE).

Para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el presente Acuerdo de Cooperación, los Gobiernos de Navarra y del País Vasco constituyen un Órgano Permanente de Encuentro (OPE), con la finalidad de institucionalizar un foro estable y permanente de relación que sirva de instrumento de coordinación e impulso en ~~aquellas~~ las materias de interés común para ambas Comunidades.

Artículo 4.– Estructura.

El Órgano Permanente de Encuentro (OPE) se compone de:

1.– El Consejo ~~Político~~.

2.– El Secretariado Permanente.

3.– Las Ponencias Técnicas.

Artículo 5.– El Consejo ~~Político~~.

1.– El Consejo ~~Político~~ constituye la máxima representación política del Órgano Permanente de Encuentro (OPE), componiéndose por los Presidentes y tres miembros de cada uno de los Gobiernos.

2.– La presidencia del Consejo ~~Político~~ será compartida por los Presidentes de ambos Gobiernos.

3.– El Consejo ~~Político~~ elaborará el programa de actuaciones y objetivos a realizar, incluyendo aquellos de carácter general que favorezcan la relación entre ambas Comunidades, así como los de carácter sectorial en aquellas materias y políticas en que resulte de interés coordinar o unificar las acciones de los respectivos Gobiernos.

4.– El Consejo ~~Político~~ tendrá al menos dos reuniones anuales en las que recibirá la información relativa a las relaciones y supuestos de colaboración que hayan tenido lugar entre ambas Comunidades y evaluará el desarrollo y cumplimiento de las acciones programadas.

Además de estas sesiones el Consejo ~~Político~~ se reunirá en cualquier momento a instancia de ambos Presidentes.

5.– Se reflejarán en Acta conjunta los acuerdos que se adopten en el Consejo ~~Político~~. A tal fin, asistirán a las reuniones del mismo dos miembros del Secretariado Permanente, uno designado por cada Gobierno, que realizarán la función de Secretaría.

6.– Los acuerdos que alcance el Consejo ~~Político~~ serán públicos y cuando sea preciso se instrumentarán a través de los correspondientes convenios de colaboración y acuerdos de cooperación, de conformidad con el ordenamiento vigente.

Artículo 6.– El Secretariado Permanente.

1.– El Secretariado Permanente constituye el órgano de preparación y seguimiento del trabajo del Consejo ~~Político~~.

2.- El Secretariado Permanente será presidido por dos miembros del Consejo Político, designados por cada parte. ~~Asimismo~~ Igualmente serán miembros del mismo tres **representantes** ~~altos cargos, personal de confianza, o personal de libre designación~~ de cada uno de los Gobiernos.

3.- Los miembros del Secretariado Permanente coordinarán e impulsarán en sus respectivas Administraciones el desarrollo de las actuaciones programadas por el Consejo ~~Político~~.

4.- El Secretariado Permanente se reunirá siempre que los Presidentes de este órgano lo consideren oportuno. En todo caso, se reunirá antes de cada convocatoria del Consejo ~~Político~~ a fin de preparar el orden del día de su sesión.

Artículo 7.- Las Ponencias Técnicas.

1.- Podrán constituirse Ponencias Técnicas en los casos en que el Consejo ~~Político~~ o el Secretariado Permanente consideren necesario abordar el estudio específico de acciones sectoriales en las que exista un interés compartido por ambas Comunidades.

2.- Las Ponencias Técnicas, de carácter paritario, tendrán la composición que se estime oportuna en cada caso en que sean constituidas y tendrán duración limitada al tiempo que requiera el desarrollo de las funciones y objetivos que les sean encomendados.

3.- El desarrollo de los trabajos encomendados a las Ponencias Técnicas se realizará sin perjuicio de las relaciones ordinarias de colaboración sectorial que tengan lugar entre ambas Administraciones y que serán coordinadas, asimismo, por el Secretariado Permanente”.

La Ponencia Técnica conjunta elevó a los respectivos Gobiernos el texto definitivo del Acuerdo de Cooperación:

“tras la realización de los estudios, trabajos y deliberaciones pertinentes en las diversas reuniones mantenidas desde su constitución, y de conformidad con el mandato recibido, ha procedido a la elaboración consensuada de un documento conjunto que establece un marco de colaboración permanente entre ambas Comunidades a través del establecimiento de un Acuerdo de Cooperación. Por todo lo cual, y una vez dados por concluidos los trabajos encomendados, los miembros de la ponencia técnica elevan a sus respectivos Gobiernos el contenido del documento que se adjunta para su toma en consideración”<sup>878</sup>.

<sup>878</sup>. Asistieron por parte del Gobierno de Navarra los señores Gortari, Razquin y Abad, y por la del Gobierno Vasco los señores Balza, Muñoa y Peña. En una reunión celebrada el 25 de mayo, con la presencia del Consejero de Presidencia señor TAJADURA, se precisaron e incorporaron al texto algunos aspectos que habían quedado pendientes en la de 25 de abril, sin alteraciones de importancia que modificaran el contenido de aquél.

El texto del Acuerdo de Cooperación, que se sometió a la aprobación de ambos Gobiernos, fue realizado por la Ponencia Técnica integrada por los comisionados de aquéllos. Se ha de destacar que estaba formada por profesionales del Derecho miembros de los distintos servicios gubernamentales. Se trataba, por tanto, de un documento técnico-jurídico que formalizaba las voluntades manifestadas en el Protocolo de intenciones de 25 de octubre de 1995.

### **1.3. Informes jurídicos sobre el proyecto de Acuerdo elaborado por la Ponencia Técnica**

El texto propuesto por la Ponencia Técnica concretó el contenido y propósitos que se plasmaron en el protocolo de intenciones de 25 de octubre de 1995. Una vez redactado fue sometido a informe de los servicios jurídicos de ambas Comunidades.

En el emitido el 6 de mayo de 1996 por la Secretaría General de Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico de la Vicepresidencia del Gobierno Vasco, se formularon las siguientes conclusiones parciales:

*"[...] entendemos correcta la calificación del proyecto que se informa como Acuerdo de Cooperación. Si bien no existe una definición legal de dichos Acuerdos de Cooperación, llegamos a esta afirmación por contraste eliminatorio de la definición dada al contenido de los convenios de colaboración.*

*Examinado el contenido del proyecto que se informa, parece claro que no es la gestión y prestación de servicios su finalidad, sino el establecimiento de un marco permanente de colaboración entre el País Vasco y Navarra. Del desarrollo del mismo y de la actividad política y administrativa que dicho marco permanente de colaboración genere y propicie, podrán –y ése parece ser el futuro querido por ambas Comunidades– establecerse convenios de colaboración sectoriales que sí tendrán por objeto la prestación y gestión de servicios. Pero el proyecto actual tiene una finalidad y objetivos previos y más amplios, en los que radica tanto su indudable trascendencia política, como su carácter único entre los casos de cooperación habidos hasta el momento en el Estado de las Autonomías".*

El Servicio de Asesoría Jurídica del Departamento de Presidencia del Gobierno de Navarra emitió su informe el 13 de mayo de 1996, con las siguientes conclusiones:

*1.ª) De acuerdo con los arts. 145 de la Constitución, 70 de la LORAFNA y 22 del Estatuto Vasco, la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco pueden celebrar acuerdos de cooperación, con el límite de la prohibición de federación y de la imposible traslación de la titularidad de las competencias. En ese marco jurídico, ambas Comunidades pueden crear un órgano común permanente, en cuya configuración deberán tenerse en cuenta de forma especial los límites derivados del bloque de constitucionalidad, sin que ello implique la creación de un tercer nivel político o de una Administración mixta.*

2.ª) *El Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra es un acuerdo de cooperación, que se ajusta al bloque de constitucionalidad, por no vulnerar los límites establecidos, ya que fija una relación de cooperación permanente que no comporta cesión de titularidad de competencias ni supraordinación entre ambas Comunidades, ni federación entre Comunidades, ni integración.*

3.ª) *En el ámbito interno, el Acuerdo de Cooperación precisa, amén de la aprobación por el Gobierno de Navarra, la autorización del Parlamento de Navarra, de acuerdo con el art. 26,b) de la LORAFNA.*

4.ª) *Previamente a la formalización del Acuerdo de Cooperación es precisa la autorización de las Cortes Generales, que habrá de tramitarse de acuerdo con los procedimientos previstos en los respectivos Reglamentos del Congreso de los diputados y del Senado, en los términos señalados en el cuerpo de este dictamen”.*

#### 1.4. Aprobación por los Gobiernos

El proyecto de Acuerdo de Cooperación fue aprobado por Acuerdo del Gobierno de Navarra el día 13 de mayo de 1996 y al siguiente por el Gobierno Vasco, con el siguiente texto redactado en castellano y euskera:

*“La colaboración permanente entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra que se instrumenta a través del presente Acuerdo, se fundamenta no sólo en una mera relación de vecindad que aconseje contactos esporádicos, sino que hunde sus raíces en una afinidad histórica, cultural y social que ha tenido diversas manifestaciones a través de los tiempos.*

*La participación en distintas actuaciones y foros conjuntos entre ambas comunidades, se ha plasmado fundamentalmente en el ámbito lingüístico y cultural.*

*Este planteamiento de colaboración cristaliza en 1918 con la constitución por parte de las Diputaciones de Navarra, Álava, Bizkaia y Gipuzkoa de la Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza. En la misma época, se produce asimismo, la fundación de la Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia, bajo el patrocinio de las cuatro Diputaciones, que aprueban, una a una, sus estatutos, con el propósito de conservar y fomentar el Euskera y la cultura transmitida por la lengua vasca.*

*En el marco de la Constitución Española de 1978, el Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, prevén mecanismos de encuentro y cooperación desde el total respeto a la voluntad de los ciudadanos de cada Comunidad, lo que se traduce en el reconocimiento mutuo de las estructuras político-administrativas actualmente vigentes. Las posibilidades de colaboración que ofrece dicho marco legal ya han sido aprovechadas para, a nivel sectorial, suscribir acuerdos en diversas áreas.*

*Las relaciones existentes entre ambas Comunidades no son exclusivamente de carácter bilateral, sino que se proyectan también en foros regionales multilaterales en el marco europeo, tales como el Protocolo de colaboración transfronteriza entre Aquitania, Euskadi y Navarra, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, el Comité de las Regiones, la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), Arco Atlántico, la Conferencia de las Regiones del Sur de la Europa Atlántica (SEA), Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE).*

*Tomando en consideración antecedentes tan importantes como los descritos, el Gobierno de Navarra y el Gobierno Vasco entienden llegado el momento de establecer mecanismos generales de colaboración. Esta voluntad ha quedado ya reflejada en pronunciamientos de los Parlamentos respectivos, en los que se ha instado al estudio de las posibilidades legales que permitan la creación de un órgano común permanente para servir de cauce de encuentro entre ambas Comunidades. Asimismo, se ha recogido como compromiso en sucesivos Acuerdos programáticos gubernamentales. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ya en 1987 se contemplaba la posibilidad de establecer un órgano común permanente, y en Navarra, con motivo del Gobierno de Coalición constituido en 1995, consta el compromiso de promover la creación de una comisión intergubernamental de carácter permanente cuyas decisiones se harán efectivas mediante los correspondientes instrumentos jurídicos, en el marco de una política de coordinación y cooperación entre las dos Comunidades en base a las especiales afinidades existentes.*

*El 25 de octubre de 1995 se firma el Protocolo declarativo de intenciones del que trae causa el presente Acuerdo de Cooperación que persigue, fundamentalmente a través del establecimiento de un Órgano Permanente de Encuentro (OPE), desarrollar, en el marco de sus respectivas competencias, relaciones de colaboración permanente, procurando el progreso de sus ciudadanos y de sus agentes económicos y sociales desde una perspectiva de cooperación, igualdad y respeto mutuo.*

*Con la voluntad de contribuir al fortalecimiento de unas relaciones fructíferas y estrechas, de avanzar en el desarrollo coherente y equilibrado en aquellas materias en las que tienen intereses comunes, y de trabajar conjuntamente en el progreso de ambas Comunidades en el horizonte europeo,*

*El LEHENDAKARI DEL GOBIERNO VASCO, Excmo. Sr. D. José Antonio Ardanza Garro, y*

*El PRESIDENTE DEL GOBIERNO DE NAVARRA, Excmo. Sr. D. Javier Otano Cid, en la alta representación que ostentan,*

**ACUERDAN:**

*Artículo 1.º- Finalidad*

*La Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra deciden establecer e impulsar un marco permanente de cooperación en aquellas materias que sean de su competencia, según el ordenamiento jurídico vigente.*

*Artículo 2.º-Objetivos*

*El presente Acuerdo de Cooperación tiene como principales objetivos los siguientes:*

*1.- Establecer y desarrollar la cooperación en aquellas áreas en las que las dos Comunidades tienen intereses comunes, especialmente en materias:*

- culturales, de política lingüística y de medios de comunicación,*
- educativas,*
- económicas, tributarias y administrativas,*
- de desarrollo industrial, comercial y turístico,*
- de agricultura y medio ambiente,*
- de infraestructuras y ordenación territorial,*
- sanitarias,*
- de protección civil y de seguridad,*
- de acción exterior.*

*2.- Coordinar sus políticas respectivas en las materias de su competencia, en el marco de los acuerdos que se adopten.*

*3.- Definir y poner en marcha iniciativas y proyectos conjuntos, para lo cual se desarrollará la asistencia mutua en la preparación, articulación, seguimiento y evaluación de dichas acciones.*

*4.- Promover el intercambio de información institucional entre las Administraciones sobre sus respectivas políticas en los distintos ámbitos en los que ejercen su labor de Gobierno y sobre cualquier materia de interés común.*

*5.- Realizar estudios e investigaciones de forma conjunta en los ejes de cooperación citados.*

*6.- Impulsar la colaboración y el mutuo auxilio en la defensa de las singularidades propias de los regímenes forales de ambas Comunidades.*

*7.- Propiciar proyectos de colaboración para la formación del personal al servicio de las distintas Administraciones.*

*8.- Apoyar las relaciones culturales, sociales y económicas entre agentes del sector privado de las dos Comunidades, comprometiéndose activamente a hacer extensiva la colaboración a las Entidades Locales y Territoriales, y a ámbitos como las Universidades, Cámaras de Comercio, Colegios profesionales y asociaciones culturales.*

*9.- Contribuir a estrechar las relaciones con sus colectividades en el exterior, promoviendo su desarrollo a través de los Centros o Casas existentes.*

*10.- Trabajar conjuntamente en la consecución de una Europa en la que las Regiones tengan un papel destacado, para lo cual propiciarán el cumplimiento de los fines de las asociaciones y foros europeos, de carácter transfronterizo ó de más amplio espectro, de las que forman parte.*

*Artículo 3.– Del Órgano Permanente de Encuentro (OPE)*

*Para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el presente Acuerdo de Cooperación, los Gobiernos de Navarra y del País Vasco constituyen un Órgano Permanente de Encuentro (OPE), con la finalidad de institucionalizar un foro estable y permanente de relación que sirva de instrumento de coordinación e impulso en las materias de interés común para ambas Comunidades.*

*Artículo 4.– Estructura*

*El Órgano Permanente de Encuentro (OPE) se compone de:*

- 1.– El Consejo.*
- 2.– El Secretariado Permanente.*
- 3.– Las Ponencias Técnicas.*

*Artículo 5.– El Consejo*

*1.– El Consejo constituye la máxima representación política del Órgano Permanente de Encuentro (OPE), componiéndose por los Presidentes y tres miembros de cada uno de los dos Gobiernos.*

*2.– La presidencia del Consejo será compartida por los Presidentes de ambos Gobiernos.*

*3.– El Consejo elaborará el programa de actuaciones y objetivos a realizar, incluyendo aquellos de carácter general que favorezcan la relación entre ambas Comunidades, así como los de carácter sectorial en aquellas materias y políticas en que resulte de interés coordinar las acciones de los respectivos Gobiernos.*

*4.– El Consejo tendrá al menos dos reuniones anuales en las que recibirá la información relativa a las relaciones y supuestos de colaboración que hayan tenido lugar entre ambas Comunidades y evaluará el desarrollo y cumplimiento de las acciones programadas.*

*Además de estas sesiones, el Consejo se reunirá en cualquier momento a instancia de ambos Presidentes.*

*5.– Se reflejarán en Acta conjunta los acuerdos que se adopten en el Consejo. A tal fin, asistirán a las reuniones del mismo dos miembros del Secretariado Permanente, uno designado por cada Gobierno, que realizarán la función de Secretaría.*

*6.– Los acuerdos que alcance el Consejo serán públicos y cuando sea preciso se instrumentarán a través de los correspondientes convenios de colaboración y acuerdos de cooperación, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.*

*Artículo 6.– El Secretariado Permanente*

*1.– El Secretariado Permanente constituye el órgano de preparación y seguimiento del trabajo del Consejo.*

*2.– El Secretariado Permanente será presidido por dos miembros del Consejo designados uno por cada parte. Igualmente, serán miembros del mismo tres representantes de cada uno de los Gobiernos.*

3.- *Los miembros del Secretariado Permanente coordinarán e impulsarán en sus respectivas Administraciones el desarrollo de las actuaciones programadas por el Consejo.*

4.- *El Secretariado Permanente se reunirá siempre que los presidentes de este órgano lo consideren oportuno. En todo caso, se reunirá antes de cada convocatoria del Consejo a fin de preparar el orden del día de su sesión.*

#### *Artículo 7.- Las Ponencias Técnicas*

1.- *Podrán constituirse Ponencias Técnicas en los casos en que el Consejo o el Secretariado Permanente consideren necesario abordar el estudio específico de acciones sectoriales en las que exista un interés compartido por ambas Comunidades.*

2.- *Las Ponencias Técnicas, de carácter paritario, tendrán la composición que se estime oportuna en cada caso en que sean constituidas, y tendrán duración limitada al tiempo que requiera el desarrollo de las funciones y objetivos que les sean encomendados.*

3.- *El desarrollo de los trabajos encomendados a las Ponencias Técnicas se realizará sin perjuicio de las relaciones ordinarias de colaboración sectorial que tengan lugar entre ambas Administraciones y que serán coordinadas, asimismo, por el Secretariado Permanente.*

*Y, en prueba de conformidad con todo lo anteriormente expuesto, firman el presente documento, por triplicado, en euskera y castellano, en ....., a ... de ..... de 1996.*

## **2. EL CONTENIDO Y ALCANCE DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN**

Como se ha expuesto en la Introducción, por medio del Acuerdo de Cooperación se trata de configurar una red de definición y gestión de políticas, programas y proyectos públicos por la articulación de relaciones intergubernamentales y, ocasionalmente, con participación de otros poderes públicos y agentes sociales. La red asocia a partes independientes, con unos valores similares, ámbitos de decisión, recursos y medios propios, que tratan de conseguir objetivos comunes. Constituyen en sí mismas y por su finalidad espacios formalizados de cooperación, coordinación y colaboración, de modo que son el resultado organizativo y estructural de la aplicación de principios del orden constitucional y de la técnica de la organización política, económica y social. Por medio del Acuerdo se formaliza una red con el modelo de decisión-implementación, con relaciones internas institucionales, conforme al orden superior, libertad de las partes para regularlo internamente, estructura participada en igualdad, toma decisiones consensuadas para fijar objetivos y medios, actuación básicamente territorial, estructura compleja y vigencia, continuidad y alcance libremente establecidos. En definitiva, el principio de cooperación y los instrumentos legales establecidos configuran redes intergubernamentales e interadministrativas, que los hacen realidad, por medio de la definición e implementación de las polí-

ticas públicas de interés común en materias propias de la competencia de quienes las crean y mantienen.

Para estudiar el contenido y alcance del Acuerdo de Cooperación hemos de partir de los sujetos, de su personalidad y capacidad, así como de los elementos que perfilan su identidad diferenciada. A partir de ello se examinan los principios y compromisos establecidos y su adecuación al marco constitucional.

## **2.1. Los sujetos son las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra**

### **2.1.1. Su personalidad y capacidad**

El artículo 137 CE establece las Comunidades Autónomas como uno de los elementos de la organización territorial del Estado, con “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Se constituyen por medio de los Estatutos (art. 147 CE), y su vigencia les otorga la condición de entes públicos dotados de la personalidad y capacidad que le son atribuidas por aquél. Según el Tribunal Constitucional, las Comunidades Autónomas son “corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política” (STC 25/1981, de 14 de julio) y “la primera y más alta de las entidades a que se refiere el artículo 137 de la Constitución [...] en efecto, la Constitución prefigura [...] una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel, que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito” (STC 32/1981, de 28 de julio). Están dotadas de “potestades legislativas y gubernamentales que las configuran como autonomía de naturaleza política”, además de su autonomía administrativa (SSTC 25/1981, de 14 de julio, y 32/1981, de 28 de julio).

El artículo 2.1 LRJPA reconoce a las Comunidades Autónomas como Administraciones públicas y, de conformidad con el artículo 3.4 de la misma Ley, “cada una de las Administraciones públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única”. Las Comunidades Autónomas tienen una personalidad plena de grado inferior al Estado en cuanto que su “norma institucional básica” (art. 147.1 CE) se aprueba por las Cortes Generales por medio de ley orgánica (art. 81.1 CE), el Estado puede fijar en una ley marco estatal los principios, bases y directrices para que dicten sus normas (art. 150.1 CE), les puede transferir o delegar competencias (art. 150.2 CE), armonizar sus disposiciones (art. 150.3 CE) y requerirles a cumplir las obligaciones establecidas por la Constitución y otras leyes y para evitar que se atenta gravemente al interés general de España (art. 155 CE).

La personalidad jurídica implica la “capacidad de tener con otras personas relaciones reguladas por el Derecho”<sup>879</sup> o ser un “centro de imputación pleno de relaciones

---

<sup>879</sup>. El documento se fechó en Pamplona el 25 de abril de 1996 y lo firmaron los miembros de la Ponencia Técnica conjunta. Por parte del Gobierno Vasco, los señores Balza Aguilera, Muñoa Ganuza y Peña Martínez; por el Gobierno de Navarra, los señores Gortari Unanua, Razquin Lizarraga y Abad Alegría.

jurídicas<sup>880</sup>. Por tanto, como constató el Tribunal Constitucional la capacidad de las Comunidades Autónomas para otorgar Convenios de colaboración deriva de su autonomía y plena personalidad jurídica (SSTC 71/1983, de 29 de julio, y 93/1986, de 14 de julio). Los convenios parten de la plena personalidad jurídica y de su competencia para otorgarlos, sin que el artículo 145.2 CE “habilite a las Comunidades para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esa capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse a la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación”. Su contenido es “vinculante” en cuanto a los “compromisos de actuación en sentido determinado”, frente a “otros supuestos que no merecen esa calificación jurídica, como pudieran ser declaraciones conjuntas de intenciones sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación” (STC 44/1986, de 17 de abril).

El artículo 145 CE parte de la personalidad y de la capacidad inherente en las Comunidades para celebrar convenios y acuerdos, y establece el modo de hacerlo, fijando los requisitos y garantizando su conocimiento o aprobación por las Cortes Generales para comprobar su adecuación a la prohibición de federación o a la calificación que se realice de los mismos. No existe una prohibición constitucional o estatutaria para acordar, que se supera con la intervención de las Cortes Generales. Por el contrario, se reconoce el derecho a hacerlo, implícito en su personalidad jurídico-pública y en su autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137 CE), que implica la personalidad jurídica y la capacidad de autogestión de los intereses y competencias propios para representarlos y gobernarlos sin controles ajenos que no sean de legalidad.

La plena personalidad jurídica pública de las Comunidades les permite la creación de Comisiones bilaterales y multilaterales, de entes mixtos, de consorcios, de organismos autónomos y de entes de naturaleza administrativa, empresarial o societaria, así como instituciones con personalidad jurídica y órganos para la prestación de los servicios, para la colaboración intercomunitaria, para la coordinación de funciones y actividades de interés común, para la consulta, deliberación e intercambio de información, de acuerdo con los principios de cooperación y respeto a las competencias propias de cada Comunidad que aquéllos puedan gestionar. Por tanto, un amplio elenco de organizaciones, con personalidad y sin ella, con capacidad decisoria o meramente deliberante y consultiva. En este tipo de organizaciones comunes participan representantes de las entidades que las crean, sin que se integren en la estructura orgánica –salvo los Organismos Autónomos dependientes de alguna de ellas–, ni afecten a la titularidad de sus competencias<sup>881</sup>.

Así lo constató, a pesar de hallarse implícito en la personalidad, el Estatuto de Autonomía de Murcia en su artículo 19.2, al disponer que “estos convenios podrán crear entes o sociedades de gestión susceptibles de asociar a otras entidades públicas y privadas

<sup>880</sup>. O. MAYER, citado por F. ALBI, *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones locales*, Madrid, 1960, p. 313.

<sup>881</sup>. J. A. GARCÍA TREVIGIANO, *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Madrid, 1957, p. 129.

interesadas”. En lo que respecta a la cooperación vertical entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, el artículo 4.5 de la Ley 30/1992, conforme a la redacción dada por la Ley 4/1999, les reconoce la capacidad de articular el deber de colaboración “a través de los instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones”. Esta misma capacidad corresponde a las Comunidades Autónomas en virtud de su plena personalidad para el ejercicio de su autonomía en la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE).

Las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra tienen personalidad jurídica propia y la capacidad competencial reconocida por el Estatuto y el Amejoramiento. El otorgamiento de un convenio de gestión o de un acuerdo de cooperación entre dos o más Comunidades se realiza desde el reconocimiento expreso de su personalidad diferenciada, de su capacidad jurídica y de obrar, porque no está prevista otra forma de cooperación si no es entre personas jurídicas distintas, del Estado con las Comunidades en la vertical, y entre las Comunidades en la horizontal, como disponen los artículos 145 CE, 22 EAPV y 70 LORAFNA. Se realiza en el plano de “igualdad y respeto mutuo” (párrafo séptimo del preámbulo) derivado de su misma condición y capacidad, sin ninguna situación de desigualdad o superioridad entre las partes. Todo ello ha quedado suficientemente detallado en el capítulo I.

### 2.1.2. Los elementos de la identidad comunitaria

Como se ha expuesto, el orden constitucional regula los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, lo que presupone su existencia con personalidad jurídica y la identidad de cada una de las partes, al estar dotadas de sus propios rasgos jurídico-institucionales según se plasma en los Estatutos, en cuanto a su nombre, territorio, símbolos, capital, lengua oficial, condición política de las personas, instituciones, competencias, organización territorial interna, etcétera. Esos elementos afirman una identidad que las diferencia de las restantes y las hace únicas y singulares dentro del conjunto de Comunidades que integran el Estado<sup>882</sup>.

Dichos elementos exclusivos del grupo contribuyen a configurar un sistema de identidad colectiva de cada Comunidad, que la diferencia de otras, acreditando una personalidad cultural, histórica, política<sup>883</sup>, institucional y simbólica pro-

---

<sup>882</sup>. Como reconocen las SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, y 102/1995, de 26 de junio, se trata de una técnica para la cooperación interadministrativa.

<sup>883</sup>. J. C. ALLI ARANGUREN, “Los hechos diferenciales y la Constitución de 1978”. En *Estado Autonomo y hecho diferencial de Vasconia*, Donostia, 2000, p. 148: “Toda identidad es un proyecto común del grupo para consolidarse sobre sí mismo y en relación con los demás. Por ello habitualmente las propuestas y construcciones identitarias sirven para instrumentalizar significados políticos de afirmación en el autogobierno o en el carácter y construcción nacionales de la comunidad correspondiente, desde el *ser al querer ser*”. J. FERRATER MORA, *Diccionario de Filosofía Abreviado*, Buenos Aires, 1950, pp. 204-206.

pia<sup>884</sup>. Constituyen “representaciones sociales específicas compartidas por el grupo”, que son más inclusivas que las ideologías como bases de las representaciones sociales del grupo<sup>885</sup>. Esta base objetiva reconoce a veces y sustenta siempre un componente subjetivo y afectivo, que es la conciencia de comunidad y pertenencia al grupo, de identificación con sus elementos diferenciadores, de continuidad y destino colectivo de modo total o, al menos, sustantivo en un constante proceso de construcción contextual. Surge así “un sentimiento específico de solidaridad frente a otros grupos”, que desplaza las identidades ontológicas y esencialistas, construidas en el pasado, a las concepciones constructivistas basadas en los discursos y los sujetos, que participan y actúan sobre realidades cambiantes, creando nuevos espacios comunes de futuro.

La identidad precisa “la percepción del hecho de que los demás reconocen (su) igualdad a sí misma y (su) continuidad”<sup>886</sup>. Más que como una esencia configuradora de una indisoluble unidad ontológica, difícilmente aprehensible, es en la relación con los demás donde se reconocen las identidades individuales y colectivas por su aceptación o rechazo. Si los grupos identitarios externos la reconocen, queda consolidada; por el contrario, si la rechazan, deberá potenciarse en la profundización de los elementos que la configuran y en la adhesión individual y social de las personas y los grupos que la integran. La identidad puede tener un claro referente de resistencia colectiva frente a la opresión y de mecanismo de autodefensa de “exclusión de los excluidos por los excluidos”<sup>887</sup>.

La construcción de una identidad trata de conocer, sintetizar y sistematizar las diferencias respecto a otros sujetos, incluso buscando establecer una base metafísica racionalmente demostrable. El proceso constructivo es selectivo y arbitrario, condicionado por las ideologías, la estructura social y económica, y las relaciones de poder que predominan en el grupo. Cada opción ideológica o grupo de poder social selecciona sus elementos, dándoles prioridad y valor en función de sus objetivos, para buscar la máxima adscripción social y el mayor control social en su propio beneficio. Una vez seleccionados los componentes y construida la identidad, ésta y aquéllos se objetivan, adquieren autonomía y vida propia como valor del conjunto o, al menos, de una mayoría del mismo. Pueden renovarse y adaptarse en muchos de sus elementos diferenciales o integradores sin que ello afecte a la identidad como autoimagen colectiva, como la idea que la sociedad tiene sobre sí misma<sup>888</sup>.

<sup>884</sup>. Para A. M. GOROSITO KRAMER, “Identidad étnica y manipulación”. En HIDALGO & TAMARGO, *Etnicidad e identidad*, Buenos Aires, 1992, p. 146, la identidad es una categoría eminentemente política, que “deviene ella misma práctica social”.

<sup>885</sup>. D. MILLER, *Sobre la Nacionalidad, Autodeterminación y Pluralismo Cultural*, Barcelona, 1997, afirma que las comunidades territoriales están constituidas por creencias comunes, continuidad histórica que se proyecta hacia el futuro, identidad activa, espacio geográfico particular de autoreferencia primaria, y sentido de pertenencia a partir de características compartidas que las diferencian de otras identidades personales.

<sup>886</sup>. T. A. VAN DIJK, *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*, Barcelona, 1998, p. 156.

<sup>887</sup>. E. ERIKSON, *Identidad*, Madrid, 1990, p. 43.

<sup>888</sup>. M. CASTELLS, “Paraísos comunales: identidad y sentido en la sociedad en red”. En *La era de la información*, 2, Madrid, 1998, p. 31.

Las instituciones contribuyen a la configuración de identidades si los agentes sociales las interiorizan y les dan sentido, como ocurrió con la división provincial. Según CASTELLS los roles son definidos por atributos culturales de identificación simbólica, o por medio de normas estructuradas por las instituciones y organizaciones sociales, que influyen en las conductas según sean las relaciones entre los individuos y las instituciones, organizando las funciones<sup>889</sup>.

La identidad de cada una de las Comunidades Autónomas está garantizada por el orden constitucional, sin necesidad de actos de sumisión o de reconocimiento distintos a los previstos por aquél. Se trata de una obviedad que se desprende de la misma naturaleza de las instituciones, de su régimen jurídico, del reconocimiento institucional y de la posibilidad de formalizar instrumentos de cooperación que reconocen los artículos 145.2 CE y los correspondientes de los Estatutos de Autonomía. La utilización de los medios establecidos por el bloque de la constitucionalidad para la cooperación sólo es posible partiendo de la identidad, de la personalidad y capacidad propias. Por tanto, la actividad cooperativa entre Comunidades Autónomas y de éstas con el Estado o los Municipios implica un reconocimiento explícito de la identidad, la personalidad y la realidad institucional diferenciadas.

Los elementos diferenciales entre las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra se encuentran establecidos en el Estatuto de Autonomía y en el Amejoramiento:

a) La identidad diferenciada, con denominación propia –País Vasco y Navarra–, una Autónoma y la otra Foral, aparecen declaradas en los artículos 1 del EAPV y LORAFNA. En el primer caso “el pueblo vasco [...] se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado Español bajo la denominación de Euzkadi o País Vasco”. En Navarra es ella misma la que “constituye una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias”.

b) El territorio que las integra es distinto. Constituido por las antiguas provincias y territorios históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya en la C. A. Vasca (art. 2.1 EAPV). En Navarra, la Comunidad Foral sustituye a la Diputación Foral en el gobierno de la antigua provincia, y “está integrado por el de los municipios comprendidos en sus Merindades históricas de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite” (art. 4 LORAFNA).

c) Los símbolos que las representan están diferenciados. Los símbolos son “una convención por la que una realidad del mundo de lo sensible o una realidad del mundo de lo inteligible se representa mediante un inequívoco signo visible”<sup>890</sup>. El símbolo político tiene una finalidad de integración, racional e irracional, que una comunidad reconoce como propio, porque traslada y materializa en un objeto material algo inma-

---

<sup>889</sup> M. GARCÍA DE LA HUERTA, *Reflexiones americanas. Ensayos de intrahistoria*, Santiago de Chile, 1999, p. 130, consideró que la noción de identidad “no parece la más indicada para las realidades históricas. La realidad humana es disímil con respecto a sí misma, heterónoma, diversa. No es posible representar la identidad como algo unívoco”.

<sup>890</sup> M. CASTELLS, “Paraísos...”, cit., pp. 28-29.

terial, de carácter espiritual como la identidad, el sentido de pertenencia, la historia y el proyecto de comunidad socio-cultural y política<sup>891</sup>. Como afirma P. LUCAS VERDÚ, “toda comunidad necesita símbolos que expresen, sensiblemente, el propósito de vivir juntos, de continuar haciéndolo en el presente y en el futuro”<sup>892</sup>.

En la Comunidad Autónoma Vasca su bandera “es la bicrucífera, compuesta de aspa verde, cruz blanca superpuesta y fondo rojo” (art. 5.1 EAPV). La bandera de la Comunidad Foral es de color rojo con el escudo en el centro. Éste “está formado por cadenas de oro sobre fondo rojo, con una esmeralda en el centro de unión de sus ocho brazos de eslabones y, sobre ellas, la Corona Real, símbolo del Antiguo Reino de Navarra” (art. 7 LORAFNA)<sup>893</sup>.

d) La capital y sede de las instituciones no aparece recogida en el Estatuto de la Comunidad Autónoma Vasca, que se remite a una Ley del Parlamento Vasco (art. 4), que las ubicó en la ciudad de Vitoria. Por el contrario, el artículo 8 LORAFNA designó a la ciudad de Pamplona como capital de la Comunidad Foral de Navarra.

e) También es distinto el régimen de las lenguas oficiales. En la C. A. del País Vasco “el euskera, lengua propia del Pueblo Vasco, tendrá, como el castellano, carácter de lengua oficial en Euzkadi” (art. 6.1 EAPA). En la C. Foral “el castellano es la lengua oficial” y “el vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra”, que serán determinadas por Ley Foral (art. 9 LORAFNA)<sup>894</sup>.

f) La condición política de las personas es distinta, como corresponde a Comunidades diferentes. En la C. A. Vasca “tendrán la condición de vascos quienes tengan la vecindad administrativa [...] en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la Comunidad” (art. 8.1 EAPV). En la C. A. de Navarra quienes la tengan en sus municipios (art. 5.1 LORAFNA), que son, evidentemente, otros y distintos de aquéllos.

g) Las instituciones de autogobierno son distintas y perfectamente diferenciadas, aunque respondan al modelo generalizado por el artículo 147.2 CE. En la Comu-

<sup>891</sup> F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Lo fáctico y lo sónico, una introducción a la semiótica jurídica*, Pamplona, 1995, p. 362.

<sup>892</sup> M. GARCÍA PELAYO, “Ensayo de una teoría de los símbolos políticos”. En *Obras completas*, I, Madrid, 1991, pp. 989-990.

<sup>893</sup> P. LUCAS VERDÚ, “Símbolos políticos (artículo 4)”. En O. ALZAGA (dir.), *Comentarios a las leyes políticas*, I, Madrid, 1983, p. 217. Para M. WEBER, *Economía y sociedad*, México, 1978, p. 679, el “sentimiento específico de solidaridad frente a otros grupos” es la base moderna de la concepción nacional basada en símbolos, frente a las tradicionales basadas en el grupo étnico.

<sup>894</sup> La utilización por la Comunidad Autónoma Vasca como escudo del Laurak Bat del Partido Nacionalista Vasco, que incluye el escudo de Navarra, dio lugar a que la Diputación Foral de Navarra plantease un conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional, que fue estimado por la sentencia 94/1985, de 29 de julio, que declaró la titularidad de la competencia controvertida en la Comunidad Foral y se anuló el Acuerdo de 2 de noviembre de 1978 del Consejo General del País Vasco. El Gobierno de Navarra planteó incidentes de ejecución de la sentencia, que fueron resueltos por autos 726/1986, de 18 de septiembre, y 854/1986, de 23 de octubre, que la tuvo por ejecutada por el Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de marzo de 1986.

nidad Autónoma su Parlamento, su Gobierno y su Presidente o *Lehendakari* (art. 24 EAPV), que son distintas de las equivalentes de la C. Foral (art. 10 LORAFNA).

h) Cada Comunidad tiene asignadas sus competencias, que, aunque puedan ser sensiblemente similares, son, sin embargo, propias de cada una de ellas y sólo pueden ser ejercitadas por sus instituciones y órganos en su propio territorio.

i) Es diferente la organización territorial. Mientras que la Comunidad Autónoma Vasca está integrada por los territorios históricos (arts. 2.2, 3, 5.2, 24.2, 26.3 y 37 EAPV) correspondientes a las antiguas provincias, en la Comunidad uniprovincial de Navarra no hay otra división interna que la correspondiente a los municipios, porque la referencia a las Merindades es sólo una referencia histórica (art. 4 LORAFNA).

### 2.1.3. Negociación desde la realidad de dos Comunidades diferenciadas

Establecer relaciones de cooperación entre Comunidades Autónomas en el marco constitucional del artículo 145 CE implica, por la propia naturaleza de las cosas, reconocer de partida que se trata de realidades jurídico-institucionales diferenciadas, porque no cabe la autocooperación ni la autocontratación para la gestión y prestación de servicios de su competencia. Las partes se hallan en una situación de igualdad, en cuanto se trata de una acción voluntaria, que parte de su personalidad y competencias propias. Lo corroboran los preceptos que regulan la cooperación en la Constitución y los Estatutos de autonomía. La garantía de la identidad está en las instituciones, no se exige ningún acto declarativo de reconocimiento previo a cualquier supuesto de cooperación, como condición previa a su formalización.

Así lo plasmaron el Protocolo y el Acuerdo de Cooperación en todo su contenido:

a) En la rúbrica, párrafo primero del preámbulo y artículo 1 se alude a las Comunidades por su denominación oficial, como partes que instrumentan la cooperación por medio del acuerdo. Son, por tanto, dos Comunidades las que cooperan (arts. 2.1, 6 y 8, 5.4 y 7.1).

b) Cada una de ellas está dotada de su propio instrumento para alcanzar la autonomía: el Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (párrafo cuarto del preámbulo).

c) Ambas Comunidades son reconocidas y actúan como realidades institucionales diferentes dentro del Estado, “lo que se traduce en el reconocimiento mutuo de las estructuras político-administrativas actualmente vigentes”<sup>895</sup>; precisamente “las

---

<sup>895</sup> J. C. ALLI ARANGUREN, “Perfiles institucionales de la Lengua vasca en la Comunidad Foral de Navarra”, *Euskera*, XLVI, 2001, pp. 971 a 1.077. G. MONREAL ZIA, “La oficialidad del euskara en Navarra”, Oñati, 1990, pp. 11-163; “Origen de la Ley del Vasconce de Navarra”, *RIEV*, 46, 2, 2001, pp. 517-535. J. M. RODRÍGUEZ OCHOA, “Aplicación y desarrollo normativo de la Ley Foral del Vasconce en el ámbito de la Administración Foral de Navarra”, *RIEV*, 46, 2, 2002, pp. 545-592.

posibilidades de colaboración que ofrece dicho marco legal ya han sido aprovechadas para, a nivel sectorial, suscribir acuerdos en distintas áreas” (párrafo cuarto del preámbulo).

d) Cada una de ellas tiene políticas propias en las materias de su competencia (arts. 2.2 y 4), sobre las que se producirá la coordinación (art. 2.1), la asistencia mutua (art. 2.3), el intercambio de información (art. 2.4), los estudios conjuntos (art. 2.5), la colaboración (art. 2.6 y 7) y el trabajo conjunto. También lo son en los espacios de cooperación interregional de la Unión Europea (párrafo quinto del preámbulo) y tienen el propósito de trabajar conjuntamente en el horizonte europeo (párrafo octavo del preámbulo y art. 2.10).

e) Están dotadas de poderes legislativo y ejecutivo propios, que son quienes acuerdan y autorizan la cooperación. Los programas de cada uno de los Gobiernos han contemplado la posibilidad de establecer la cooperación y de dotarla de los medios organizativos necesarios (párrafo sexto del preámbulo).

f) Los Gobiernos y sus Presidentes distintos (arts. 3, 5 y 6.2) dirigen sus propias Administraciones (arts. 2.4 y 7.3).

En la cooperación intercomunitaria en el marco legal vigente está el reconocimiento de la individualidad, personalidad, capacidad, libertad, igualdad y realidad diferencia entre las partes. Así lo confirma el contenido material y formal del Acuerdo de Cooperación, sin ninguna posibilidad de confusión entre los sujetos que lo establecen y, mucho menos, de integración entre ambos hasta dar lugar a una nueva realidad institucional. Por el contrario, las diferencias de personas e instituciones están garantizadas y es, además, la razón de ser de la cooperación.

## 2.2. Principios y compromisos

### 2.2.1. Afinidades y cooperación cultural y lingüística

El preámbulo se inició con la referencia a cómo la colaboración entre ambas Comunidades “se fundamenta no sólo en una mera relación de vecindad [...] sino que hunde sus raíces en una afinidad histórica, cultural y social que ha tenido diversas manifestaciones a través de los tiempos” (párrafo primero), que “se ha plasmado fundamentalmente en el ámbito lingüístico y cultural” (párrafo segundo). En efecto, como se ha expuesto en el capítulo tercero, existen numerosos antecedentes sobre la voluntad de configurar un marco de cooperación entre ambas Comunidades en distintos ámbitos, todo ello con independencia de los vínculos de orden humano, económico, social y cultural existentes que son innegables<sup>896</sup>.

<sup>896</sup>. En el acuerdo primero del “Protocolo de Colaboración del Valle del Ebro entre la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra” de 23 de junio de 1992, se establece el principio de “mutuo y pleno respeto a la realidad institucional de las tres Comunidades dentro del marco constitucional”.

En el párrafo tercero se subrayó la importancia de algunas manifestaciones de esa afinidad, fundamentalmente en el orden lingüístico y cultural, como lo ejemplifican la creación en 1918 de la Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza y la Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia, por acuerdo de las Diputaciones de Navarra, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. Obsérvese que se produjo una reducción importante de las referencias a antecedentes por considerarlas un tanto remotas y con una cierta idea de comunidad regional<sup>897</sup>. Se dejaron aquellas que siguen vigentes, de modo que la cooperación no tuviese referencia al pasado, sino al presente derivado de la Constitución, el Estatuto y el Amejoramiento, que la legitiman.

La evidencia de la continuidad de las relaciones en materia cultural y lingüística entre la Diputación de Navarra y las restantes Diputaciones Forales y, posteriormente, entre el Gobierno Vasco y el de la Comunidad Foral, se recogió en la concreción de los objetivos de cooperación sobre materias de interés común, como las culturales, lingüísticas y educativas (art. 2.1).

### 2.2.2. Cooperación en el marco constitucional

Fue propósito deliberado de las partes el que la cooperación se debía realizar en el marco constitucional, a partir de la legitimidad reconocida por los artículos 145 CE, 22 EAPV y 70 LORAFNA. Así lo plasmó el Protocolo de 25 de octubre de 1995, que invocó expresamente a las afinidades “reconocidas por el ordenamiento jurídico vigente” como justificación de una cooperación “en el marco de sus competencias legalmente establecidas”, conforme a la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el Amejoramiento.

El preámbulo del Acuerdo de Cooperación invocó en el párrafo cuarto el marco de la Constitución de 1978 y el bloque de la constitucionalidad, integrado por el Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en cuanto a la previsión de mecanismos de encuentro y cooperación. Ésta tendría lugar “desde el total respeto a la voluntad de los ciudadanos de cada Comunidad”, lo que implica “el reconocimiento mutuo de las estructuras político-administrativas actualmente vigentes”, que habían permitido acuerdos y colaboración en diversas áreas. Es el propio marco la garantía de la identidad, de la libre voluntad y de la igualdad y del respeto mutuo, a los que se refiere el apartado séptimo del preámbulo, cuando plantea la cooperación desde la “igualdad y respeto mutuo”.

---

<sup>897</sup> E. AJA y M. J. GARCÍA MORALES, “Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas”, en J. TORNOS (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Barcelona, 2000, p. 658, “La experiencia comparada muestra también que las ventajas de la colaboración horizontal para aprovechar mejor los recursos disponibles son muy importantes en el caso de instancias colindantes con numerosos problemas comunes. En este sentido, podría haber sido muy útil la creación del órgano común entre el País Vasco y Navarra (que finalmente no llegó a constituirse) para tratar desde una plataforma común y con un planteamiento más global problemas en materia sanitaria, escolar, televisiva, de ordenación territorial, ya que podría haber servido para optimizar infraestructuras y servicios entre estos dos espacios colindantes”.

La remisión del preámbulo al marco constitucional y estatutario fue expresamente invocada en el artículo 1 cuando se señaló la finalidad del Acuerdo, que era la cooperación entre las Comunidades en “materias que sean de su competencia, según el ordenamiento jurídico vigente”. Es precisamente a éste al que se remiten los acuerdos del Consejo, que serían instrumentados a través de los Convenios de gestión y Acuerdos de cooperación que establece el marco constitucional como mecanismo de cooperación intercomunitaria.

Por otra parte, la Constitución reconoció los hechos diferenciales de las nacionalidades existentes dentro del Estado (art. 2 CE), de los derechos históricos de los territorios forales (D. A. 1.<sup>a</sup>), de las lenguas y las culturas (art. 3), de la organización territorial (art. 141.3 y 4), de los derechos civiles forales (art. 149.1.8.<sup>a</sup>), de las policí-  
as (art. 149.1.29.<sup>a</sup>) y del régimen financiero y fiscal<sup>898</sup>. El *diferencialismo*, que recoge la Constitución y desarrollan el Estatuto y el Amejoramiento, con base en la disposición Adicional Primera de la Constitución, ha sido considerado por J. M. CASTELLS como un “paradigma de la enunciación del hecho diferencial intervasco, dotándole de una claridad desconocida en las Constituciones precedentes”, que, en cuanto son hechos diferenciales comunes a las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra configura un:

*“territorio específico y especial, cuyas características singulares es preciso respetar por exigencias tanto de la historia, como de una palpitante realidad, sustentadora de esa misma diferencialidad; contando con el firme basamento del ordenamiento jurídico plenamente confirmativo de la mencionada peculiaridad”<sup>899</sup>.*

Otro elemento significativo de *diferencialidad* está constituido por las Disposiciones Adicionales, única del Estatuto y primera de la LORAFNA. Realizan la reserva de los derechos históricos irrenunciables que “podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico”<sup>900</sup>.

El preámbulo dejó clara la voluntad de las partes, que se articula conforme a los principios que establece:

a) Cooperación conforme al “ordenamiento jurídico vigente” en el marco de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y de la LORAFNA.

b) “Total respeto a los ciudadanos de cada Comunidad” en su capacidad de tomar decisiones, que implica un reconocimiento explícito de que las decisiones sobre integración son ajenas a la cooperación y al Acuerdo, por tener su cauce en la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución y en las normas autonómicas correspondientes.

<sup>898</sup>. G. MONREAL, “Presentación”, en G. JAUREGUI, J. M. CASTELLS, X. IRIONDO, *La institucionalización...*, cit., pp. 18 y 21.

<sup>899</sup>. J. C. ALLI ARANGUREN, “Los Hechos Diferenciales y la Constitución de 1978”, en *Estado Autonómico y Hecho Diferencial de Vasconia*, Donostia-San Sebastián, 2000, pp. 145-168.

<sup>900</sup>. J. M. CASTELLS, “Integración...”, cit., pp. 55-56.

c) “Reconocimiento de las estructuras político-administrativas actualmente vigentes” y de los “mecanismos de encuentro y cooperación” (arts. 145 CE, 22 EAPV y 179 LORAFNA).

d) Cooperación desde la “igualdad y respeto mutuo” entre ambas partes.

### 2.2.3. Cooperación en el marco europeo

En el párrafo quinto del preámbulo se aludió a cómo, además de las relaciones de carácter bilateral o intercomunitarias, las que existen entre ambas Comunidades se proyectan en foros regionales multinacionales en el marco europeo, como son, fundamentalmente, el Protocolo Aquitania-Euskadi-Navarra, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP), el Comité de Regiones, la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), el Arco Atlántico, la Conferencia de las Regiones del Sur de Europa Atlántica (SEA) y la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)<sup>901</sup>.

El “horizonte europeo” se consideró un espacio de trabajo conjunto y de progreso en el párrafo octavo y se planteó como uno de los objetivos de la cooperación (art. 2.1 y 10).

### 2.3. El establecimiento de mecanismos de colaboración

Teniendo en cuenta todos los antecedentes, el párrafo sexto del preámbulo expresó la voluntad de los Gobiernos de llegar a establecer “mecanismos generales de colaboración”, tal y como lo habían recogido pronunciamientos de los respectivos Parlamentos en tal sentido:

*“Desde luego, como todo proyecto, el Acuerdo de Cooperación responde a una idea básica sobre la que se articula y construye. [...] esta idea básica es que las relaciones entre estas Comunidades, tanto desde el punto de vista político, económico, como social, deben superar el estadio de la relación de colaboración puntual, esporádica y sectorial, para desarrollarse en un marco estable que promueva y facilite una relación general y permanente”<sup>902</sup>.*

---

<sup>901</sup> J. M. CASTELLS, “Integración...”, *cit.*, p. 61: “Se cita con premeditación la expresión ‘potencialidad’ y la visión dirigida hacia el porvenir, en lo concerniente a las disposiciones mencionadas. No en balde alusiones reiteradas a sus efectividades y a un posible despliegue de las mismas, se han formulado desde diversos ángulos, para conseguir vías de pacificación, o si se quiere, de salida a la actual situación en que se debate Vasconia. Luego no estamos en presencia de una afirmación retórica o carente de contenidos reales, sino ante una presumible reafirmación de avance en el proceso autonómico, pendiente una vez más de determinadas coordinadas de tipo político, que pueden viabilizar lo que hoy por hoy son expectativas de desarrollo”. Sobre la reserva de los derechos históricos, J. C. ALLI ARANGUREN, “Del régimen...”, *cit.*, pp. 109-11.

<sup>902</sup> G. JÁUREGUI, “La institucionalización jurídica y política de Vasconia desde la perspectiva de la Unión Europea”, y X. IRIONDO, “La práctica de la cooperación descentralizada en Vasconia”, en G. JÁUREGUI, J. M. CASTELLS, X. IRIONDO, *La institucionalización...*, *cit.*, pp. 149-187 y 125-148, respectivamente.

Así lo había hecho el Parlamento de Navarra en su resolución de 12 de marzo de 1987, en que se decidió el estudio de las posibilidades legales de la creación de un “Órgano Común Permanente, para servir de cauce de encuentro entre los Gobiernos de ambas Comunidades en orden a la formalización de futuros Convenios de Cooperación en materias de interés común”. Consta asimismo en los Acuerdos que dieron lugar a la formación de Gobierno, tanto el de 1987 en la Comunidad Autónoma Vasca como el de 1995 en la Comunidad Foral de Navarra.

En el párrafo séptimo del preámbulo se invocó el Protocolo de intenciones firmado entre los Presidentes de ambas Comunidades el 25 de octubre de 1995, que sentó las bases del acuerdo, para “desarrollar, en el marco de sus respectivas competencias, relaciones de colaboración permanente [...] desde una perspectiva de cooperación, igualdad y respeto mutuo”<sup>903</sup>.

En el párrafo octavo se aludió a la “voluntad de contribuir al fortalecimiento de unas relaciones fructíferas y estrechas, de avanzar en el desarrollo coherente y equilibrado en aquellas materias en las que tienen intereses comunes, y de trabajar conjuntamente en el progreso de ambas Comunidades en el horizonte europeo”.

#### **2.4. La creación de un marco permanente de cooperación**

La voluntad de cooperar se articuló en la parte dispositiva del acuerdo, en cuyos artículos se creó un marco permanente de colaboración en materias de sus competencias (art. 1), se concretaron los objetivos comunes de la cooperación (art. 2) y, para su cumplimiento, se estableció una organización denominada “Órgano Permanente de Encuentro (OPE)” con su estructura (arts. 3-7)<sup>904</sup>.

A la hora de entender e interpretar el texto articulado debía tomarse en consideración que el preámbulo exponía y explicaba sus principios y límites. Por tanto, no cabían voluntarismos políticos ni juicios de intenciones que condujeran a resultados distintos de los previstos por el ordenamiento y por la voluntad de las partes que a él se remitían. Ninguna regla hermenéutica permitía hacer lecturas alejadas del ordenamiento, ni convertir el acuerdo en un instrumento para fines distintos de la cooperación pretendida, ni

<sup>903</sup> J. BALZA, “La cooperación...”, *cit.*, p. 71. E. AJA y M. J. GARCÍA MORALES, “Las relaciones...”, *cit.*, p. 658, destacan que “las ventajas de la colaboración horizontal para aprovechar mejor los recursos disponibles son muy importantes en el caso de instancias colindantes con numerosos problemas comunes. En este sentido, podría haber sido muy útil la creación del Órgano Común entre el País Vasco y Navarra [...] para tratar desde una plataforma común y con un planteamiento más global problemas en materia sanitaria, escolar, televisiva, de ordenación territorial, ya que podría haber servido para optimizar infraestructuras y servicios entre estos dos espacios colindantes”.

<sup>904</sup> La idea de establecer “relaciones institucionales permanentes” fue recogida en el punto primero del acuerdo de “Protocolo de Colaboración del Valle del Ebro entre la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra” de 23 de junio de 1992: “[...] deciden establecer relaciones institucionales permanentes, sobre la base de los siguientes principios: –El mutuo y pleno respeto a la realidad institucional de las tres Comunidades dentro del marco constitucional. –La colaboración en cuantas materias existan intereses comunes a las tres Comunidades”.

subterfugio para sustituir el mecanismo previsto por la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, que pone la decisión en el Parlamento y el referéndum.

El artículo 1.º concretó como finalidad del Acuerdo de Cooperación entre ambas Comunidades la de “establecer e impulsar un marco permanente de cooperación en aquellas materias que sean de su competencia, según el ordenamiento jurídico vigente”. Por tanto, tal y como recoge el preámbulo –con invocación expresa de la Constitución, del Estatuto Vasco y del Amejoramiento del Fuero de Navarra–, la cooperación que se propusieron realizar se llevaría a cabo en el marco establecido por el bloque de la constitucionalidad y en la regulación y el régimen jurídico de los Convenios de gestión y Acuerdos de cooperación del artículo 145 CE.

Esta referencia resaltó el carácter instrumental del Acuerdo y de todo su contenido, medio primario para articular, de una forma más permanente y coherente, un espacio básico para la cooperación en el marco de las facultades que a tal fin establecen los artículos 145 CE, 22 EAPV y 70 LORAFNA. Como recogió expresamente el artículo 5.6 podía dar lugar a nuevos convenios y acuerdos posteriores que se instrumentasen “a través de los correspondientes Convenios de colaboración y Acuerdos de cooperación, de conformidad con el Ordenamiento jurídico vigente”.

Se partió de la idea constitucional de considerar la cooperación como un principio del modelo y un fin en sí misma, que puede establecerse con carácter temporal o permanente, como está recogida en el modelo del apartado 3.1. del capítulo primero. La posibilidad de su permanencia está en la propia naturaleza de la cooperación, si existe voluntad para ello en las partes, como ocurre con los sistemas de redes, sin necesidad de una cláusula expresa, como se ha expuesto en el capítulo primero.

## **2.5. Los objetivos, las competencias y las técnicas**

El fin del Acuerdo de Cooperación fue, según su preámbulo, “fundamentalmente, a través del establecimiento de un Órgano Permanente de Encuentro (OPE), desarrollar, en el marco de sus respectivas competencias, relaciones de colaboración permanente, procurando el progreso de sus ciudadanos, y de sus agentes económicos y sociales desde una perspectiva de cooperación, igualdad y respeto mutuo”. Este fin se recoge como contenido normativo en el artículo 1 en el que las Comunidades Autónoma del País Vasco y Foral de Navarra “deciden establecer e impulsar un marco permanente de cooperación en aquellas materias que sean de su competencia, según el ordenamiento jurídico vigente”.

Para hacer efectivo el fin de cooperar se fijaron objetivos que, en realidad, son técnicas instrumentales para conseguirlo, que se enumeran en el artículo 2.

### **2.5.1. Los objetivos y las competencias**

El alcance del principio de cooperación ha sido recogido en el capítulo primero. Se ha de recordar la aplicación del principio de lealtad institucional como paráme-

tro de actuación en una estructura estatal compleja; de cómo la cooperación, la colaboración y la solidaridad son expresión de aquél; de cómo no afecta al orden competencial en cuanto a la titularidad, y que puede hacerlo respecto al ejercicio (STC 25/1983, de 7 de abril); de la voluntariedad en la relación y en la elección y utilización de las técnicas.

La cooperación se aplicará a materias de competencias de las Comunidades (art.1), de modo genérico, por lo que cualquiera de las que tuvieran atribuidas podía entrar dentro de la cooperación. Así se expone en el párrafo séptimo del preámbulo al aludir al “marco de sus respectivas competencias”, que estaría constituido por las estatutarias y las que hubiesen podido recibir conforme al artículo 150.2 CE, porque no hay más límite al alcance de la cooperación que el establecido por el artículo 145.1 CE.

En el artículo 2.1 se realiza una enumeración de las competencias objeto de la cooperación con un referente de calidad, por cuanto lo son “especialmente” por tratarse de ámbitos de mayor “diferencialidad”, problemática común, interés ciudadano o experiencia histórica. Pero ello no implica que la cooperación se limite a las competencias que enumera, sino que podrá extenderse a todas las que son propias. Resulta indiscutible que las enumeradas son competencias reconocidas por los artículos 10 a 23 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y 44 a 58 de la LORAFNA.

El artículo 2 enumeró los principales objetivos del Acuerdo de la Cooperación, en relación con las “materias que sean de su competencia, según el ordenamiento jurídico vigente” (arts. 1 y 2.2.)<sup>905</sup>, sobre las que ambas Comunidades “tienen intereses comunes”. Simultáneamente concretó las diversas técnicas que se emplearían para lograrla, por lo que se convirtió en el precepto más relevante del Acuerdo de Cooperación. De entre todas ellas, las que se refieren a hechos diferenciales coincidentes en ambas Comunidades son las relativas a la cultura, la política lingüística, la educación, el régimen económico-financiero y tributario, la organización territorial y administrativa, la seguridad y la de acción exterior. De todas ellas existen precedentes históricos que acreditan una cooperación en defensa de las competencias forales. La experiencia ha demostrado la necesidad de defender las peculiaridades derivadas de los derechos históricos, por lo que no debe sorprender que se establezca el compromiso de “impulsar la colaboración y el mutuo auxilio en la defensa de las singularidades propias de los regímenes forales de ambas Comunidades” (art. 2.6).

---

<sup>905</sup>. En el acuerdo tercero del “Protocolo de Colaboración del Valle del Ebro entre la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra” de 23 de junio de 1992, se creó una Comisión Permanente de Seguimiento y Coordinación integrada por un representante de cada Comunidad designado por su Presidente. Esta Comisión se encargará de la coordinación y aplicación concreta de este Protocolo, y asegurará el contacto continuo a tales efectos”.

Sobre otras competencias, como las referidas a industria, turismo, comercio, agricultura, infraestructuras, sanidad, protección civil y seguridad, han existido múltiples colaboraciones y acuerdos, entre las Comunidades o de la Comunidad Foral con las Diputaciones Forales, en materias que les corresponden en el orden interno de la Comunidad Autónoma Vasca, como se ha expuesto.

El artículo 2, además de aludir en su apartado 1 a las competencias objeto de la cooperación en razón a los “intereses comunes”, también lo hace respecto a la coordinación “de sus políticas respectivas en las materias de su competencia, en el marco de los acuerdos que se adopten” (art. 2.2). Invoca la coordinación como medio de cooperación en la red intergubernamental que se crea, referida a las políticas públicas sobre las materias de sus competencias que son objeto de la cooperación. En la Ciencia y la Sociología políticas “la cooperación –vertical u horizontal– persigue [...] el intercambio de información y el establecimiento de políticas comunes [...] la coordinación persigue recomponer la fragmentación político-administrativa existente, con objeto de aumentar la eficacia de las intervenciones y la eficiencia de los aparatos administrativos”<sup>906</sup>.

El uso de cooperación y coordinación como términos sinónimos ha exigido diferenciarlos, porque la cooperación constituye un *præ* lógico y jurídico respecto a la coordinación (STC 106/1987, de 25 de junio). El Tribunal Constitucional ha distinguido entre la coordinación formal y la material, como técnicas encaminadas a “flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar [...] la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación [...] las técnicas de cooperación o, si se quiere, de coordinación voluntaria” (STC 214/1989, de 21 de diciembre). “No haría falta, en principio, advertir que la cooperación, consistente en aunar esfuerzos, y la coordinación, cuya esencia es la unidad de actuaciones, no significan dirección o gestión, ni tampoco, por tanto, ejecución, por moverse en una dimensión formal, no material, y en un plano horizontal, ajeno a cualquier tentación de jerarquía o verticalidad” (STC 102/1995, de 26 de junio).

### 2.5.2. Las técnicas

Sobre las técnicas a utilizar se parte de la voluntariedad y libertad de las partes a la hora de perfilar los ámbitos y medios, siempre que no afecten al orden competencial establecido por la Constitución y los Estatutos, al límite de la prohibición de fede-

---

<sup>906</sup> En el acuerdo segundo del “Protocolo de Colaboración del Valle del Ebro entre la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra” de 23 de junio de 1992, se fijaron los siguientes objetivos de la colaboración entre las Comunidades: “–La armonización de las políticas regionales en los aspectos en que exista interrelación. –El intercambio fluido de información institucional entre las respectivas Administraciones. –El trabajo conjunto en la preparación, elaboración y puesta en marcha de proyectos comunes. –El apoyo y fomento de todo tipo de relaciones culturales, sociales y económicas entre los agentes del sector privado existentes en cada una de las tres Comunidades”.

ración (art. 145.1) y a las condiciones formales fijadas por el ordenamiento jurídico. Existe, por tanto, un amplio margen para la búsqueda de técnicas de cooperación que la hagan viable y efectiva. Como se ha recogido abundantemente en el capítulo primero, el Tribunal Constitucional ha dejado en manos de las partes implicadas (SSTC 146/1992, de 16 de octubre, 330/1993, de 13 de noviembre, y 175/1995, de 5 de diciembre) la elección de los “mecanismos de coordinación y cooperación concretos” (STC 36/1994, de 10 de febrero). Pueden ser creados por las partes, que disponen de “discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos” (SSTC 68/1996, de 18 de abril, y 118/1998, de 4 de junio).

Las técnicas y su carácter medial sirven para precisar el alcance operativo del ejercicio de las competencias en la cooperación. Se plasmaría en la coordinación acordada de sus políticas (art. 2.2); en la definición y puesta en marcha de iniciativas y proyectos conjuntos con asistencia mutua en todas su fases, desde la preparación a la evaluación (art. 2.3); en el intercambio de información (art. 2.4); en los estudios e investigaciones conjuntos (art. 2.5); en la colaboración y auxilio mutuo sobre las singularidades forales (art. 2.6); en proyectos para la formación del personal (art. 2.7); en el fomento de las relaciones de las organizaciones sociales más representativas (art. 2.8); en las relaciones con las colectividades en el exterior (art. 2.9) y en el trabajo en el marco del espacio regional europeo (art. 2.10).

El artículo 2 del Acuerdo de Cooperación enumera qué técnicas funcionales utilizar:

a) “2. Coordinar sus políticas respectivas en las materias de su competencia, en el marco de los acuerdos que se adoptan”.

Como se expuso en el modelo del apartado 3.1. del capítulo primero, una técnica de cooperación es la “ejecución coordinada de las potestades administrativas en cuanto a la planificación, gestión y prestación de servicios, desarrollo de infraestructuras, programas culturales, medioambientales, de bienestar social, salud, etc., en las áreas interrelacionadas de interés común”.

En este supuesto, como se expuso en su lugar, las partes han establecido la cooperación como principio y la coordinación como modo voluntario de plasmarla en las políticas públicas de los Gobiernos (art. 5.3), necesarias para hacerla efectiva voluntariamente, “en el marco de los acuerdos que se adopten” (art. 2.2) en el Órgano Permanente de Encuentro (OPE)” (art. 3). Por tanto, estamos dentro de la identidad entre cooperación y coordinación voluntaria, que no implica ni competencia específica de uno frente a otro ni jerarquía ni poder alguno de decisión ni dirección que rompiéran la igualdad y el consenso propios de las relaciones horizontales.

Como expresa el propio acuerdo, sólo cabrá la coordinación cuando se establezca “en el marco de los acuerdos que se adopten” por las partes, en un plano horizontal ajeno a la jerarquía o verticalidad (STC 102/1995). El acuerdo se adoptaría respecto a las sucesivas fases del método de formación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas que se ha reflejado en el epígrafe 7.C) de la Introducción: Identifi-

cación del problema; formulación de la solución; toma de decisión; implementación; evaluación de resultados y decisión.

b) “3. Definir y poner en marcha iniciativas y proyectos conjuntos, para lo cual se desarrollará la asistencia mutua en la preparación, articulación, seguimiento y evaluación de dichas acciones”.

Como se expuso en el modelo del apartado 3.1. del Capítulo primero, se trata de la técnica referida a la “preparación, elaboración y puesta en marcha de políticas públicas por medio de proyectos, planes y normas sobre los ámbitos de cooperación preferente e interés común”. En el apartado d) se considera el “seguimiento y evaluación de todas las propuestas, programas, planes y acciones de cualquier tipo en los ámbitos competenciales objeto de la cooperación, e incluso de aquellos que no hayan sido objeto de actuación conjunta pero puedan tener interés para las partes”.

Así quedó plasmado en los artículos 55.d) LBRL y 4.1.d) de la Ley 30/1992, en el sentido de “prestar, en el propio ámbito, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias”. Su artículo 7 contempla las técnicas de planificación conjunta: “planes y programas de actuación para el logro de objetivos comunes”.

c) “4. Promover el intercambio de información institucional entre las Administraciones sobre sus respectivas políticas en los distintos ámbitos en los que ejercen su labor de Gobierno y sobre cualquier materia de interés común.

Como se expuso en el modelo del apartado 3.1. del Capítulo primero, una de las técnicas es la de “información, comunicación y consulta”, que busca “el intercambio fluido de la información institucional entre las respectivas administraciones, que permitiesen el conocimiento de las políticas, de las acciones, de las consecuencias y evaluación de los resultados, en los distintos ámbitos de interés común”.

Así fue plasmado por los artículos 55.b) LBRL y 4.1.a de la Ley 30/1992, en el sentido de “facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias”.

d) “5. Realizar estudios e investigaciones de forma conjunta en los ejes de cooperación citados”.

Implícita en las técnicas contempladas en los apartados 2, 3, 4, 6 y 7 del artículo 2, como medio para prever las necesidades que justifiquen la cooperación, la coordinación, las políticas públicas conjuntas, la defensa de los regímenes forales y los derechos históricos y la formación del personal. El intercambio de información del apartado 5 sirve de base a la investigación y los estudios.

e) “6. Impulsar la colaboración y el mutuo auxilio en la defensa de las singularidades propias de los regímenes forales de ambas Comunidades”.

La defensa del orden institucional es una competencia propia que, en cuanto a la Comunidad Foral, aparece expresamente recogida en el artículo 24 LORAFNA:

“La Diputación velará especialmente por la defensa de la integridad del régimen foral de Navarra”.

Los hechos diferenciales propios de cada Comunidad, en cuanto sean comunes, pueden precisar de actuaciones de colaboración y auxilio mutuo, como pudiera ser lo relativo al régimen financiero y fiscal y a sus instrumentos de articulación dentro del Estado, el concierto económico vasco (art. 41 EAPV) y el convenio económico navarro (Art. 45 LORAFNA)<sup>907</sup>.

Objetivo de cooperación más necesario cuando los ministros de finanzas de la Unión Europea, reunidos en el ECOFIN, establecen “códigos de conducta” en materia fiscal, que son anuncio de las medidas de armonización tributaria que afectarán, fundamentalmente, a la imposición directamente relacionada con la unidad de mercado y la libre circulación de bienes y capitales. Los sistemas fiscales diferenciados, como el vasco y el navarro, valdrán en cuanto que no sean incompatibles con los principios, las normas y orientaciones comunitarios y estarán estrechamente vigilados por la Comisión de la Competencia y el Tribunal de Luxemburgo.

f) “7. Proporcionar proyectos de colaboración para la formación del personal al servicio de las distintas Administraciones”.

Espacio técnico de cooperación basado en las competencias sobre la materia, incluida la lingüística y su repercusión en la formación, actividad del personal al servicio de los ciudadanos en la Administración, y organización de los servicios, de modo que se haga efectivo el régimen de uso del euskera en aquélla. Como se ha comentado, ha sido objeto de numerosas actuaciones cooperativas anteriores al Acuerdo.

g) “8. Apoyar las relaciones culturales, sociales y económicas entre agentes del sector privado de las dos Comunidades, comprometiéndose activamente a hacer extensiva la colaboración a las Entidades Locales y Territoriales, y a ámbitos como las Universidades, Cámaras de Comercio, Colegios Profesionales y Asociaciones Culturales”<sup>908</sup>.

En el modelo del apartado 3.1. del capítulo primero se contempla el “incremento de la participación social, fomentando las relaciones culturales, sociales y económicas entre las sociedades de ambas Comunidades en todos los ámbitos, fundamentalmente en el de las instituciones privadas que son factor de dinamización y transformación de la sociedad, tales como organizaciones sindicales, asociaciones económicas, universidades, cámaras de comercio, colegios profesionales, etcétera”.

La actuación en el modelo de Estado social y democrático ha dado lugar a la formación de redes para las políticas públicas, en las que es habitual la presencia de Administraciones, organizaciones y agentes sociales. En muchos de los entes enume-

<sup>907</sup> F. MORAIA, “Políticas públicas...”, *cit.*, pp. 157-158.

<sup>908</sup> J. M. CASTELLS, “Integración de Vasconia en el Estado Español”, en G. JAUREGUI, J. M. CASTELLS, X. IRIONDO, “La institucionalización...”, *cit.*, p. 57, destaca cómo en el ámbito económico es donde “la peculiaridad ha hincado más fuertemente sus raíces. [...] en este plano, debe reseñarse que el mayor ámbito problemático se ha situado en torno a la controversia suscitada sobre el concreto alcance de las potestades derivadas del concierto o del convenio económico, que en el momento de la verdad de su concreción ha tenido algunos problemas”.

rados, por su propia naturaleza de Administración institucional y de organizaciones defensoras de intereses colectivos, reconocidas por la Constitución.

h) “9. Contribuir a estrechar las relaciones con sus colectividades en el exterior, promoviendo su desarrollo a través de los Centros o Casas existentes”.

Propia de las competencias sobre cohesión, participación y atención sociales entre las personas y las instituciones internas y externas.

i) “10. Trabajar conjuntamente en la consecución de una Europa en la que las Regiones tengan un papel destacado, para lo cual propiciarán el cumplimiento de los fines de las asociaciones y foros europeos, de carácter transfronterizo o de más amplio espectro, de las que forma parte”.

Conforme al apartado 3.1. del capítulo primero, en el modelo contempla el “fomento de la presencia externa, desde la clara identificación de las realidades político-institucionales diferenciadas, en todas las materias de interés común, principalmente en aquellas que hacen referencia a los hechos diferenciales, que las identifican, a las acciones comunes y a la defensa del marco institucional propio”.

Los espacios de cooperación interregional y transfronteriza han adquirido carta de naturaleza y un régimen propio dentro de la Unión. Estas organizaciones, la participación en ellas y la cooperación entre ambas Comunidades y con otras regiones españolas o de otros Estados, son anteriores al hecho del Acuerdo, que se limitó a reflejar la realidad.

## **2.6. Las Comunidades son las titulares de las competencias**

Que las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra, que establecieron el Acuerdo de Cooperación en el que creaban el Órgano Permanente de Encuentro (OPE), eran las titulares de las competencias objeto de la cooperación y determinantes de las decisiones del mismo, quedó de manifiesto en el texto.

Conforme al artículo 1, eran las Comunidades las que, a través de los órganos competentes, esto es sus Parlamentos y Gobiernos, “deciden establecer e impulsar un marco permanente de cooperación en aquellas materias que sean de su competencia, según el ordenamiento jurídico vigente”. En el artículo 2.1. era objetivo “establecer la cooperación en las áreas en que ambas Comunidades tienen intereses comunes”, detallándose el carácter especial de algunas de las competencias asignadas por la Constitución, el Estatuto y el Armejoramiento. Sobre sus competencias se realizaría la coordinación mediante acuerdos (art. 2.2).

Esto implicaba reconocer no sólo que las Comunidades eran los sujetos sino también los titulares de la competencia, que la ejercitarían en un marco de cooperación conforme al ordenamiento vigente, esto es, dentro del régimen que se desprende del bloque de la constitucionalidad. Así lo había plasmado el preámbulo al declarar que la cooperación se realizaría conforme al bloque de la constitucionalidad con el “reconocimiento mutuo de las estructuras político-administrativas actualmente vigentes” (párrafo cuarto) y “en el marco de sus respectivas competencias” (párrafo séptimo), que constituyen el “ordenamiento jurídico vigente” (art. 1).

Eran, por tanto, las Comunidades las que, como sujetos titulares de la competencia, podrían cooperar y coordinar sus políticas respectivas, en función de su voluntad manifestada en los respectivos acuerdos que harían posible el ejercicio por cada una de ellas de sus competencias con una coordinación, asistencia mutua, información, etc., sobre los objetivos y medios, conforme al artículo 2. Todo ello por medio de un foro de coordinación e impulso que forman, del que participan y en el que deciden los respectivos Gobiernos y sus Administraciones (art. 3).

Esta labor de cooperación quedaba palmariamente reflejada en las técnicas establecidas en el artículo 2.1. Todas ellas se implementan en relaciones entre los Gobiernos y las Administraciones de ambas Comunidades, esto es, entre sujetos con personalidad diferente, titulares de competencias propias, que ejercían su labor de gobierno en ámbitos territoriales e institucionales nítidamente diferenciados en el ordenamiento jurídico-institucional vigente, al cual se habían de acomodar en sus actuaciones.

Un elemento común en ambas Comunidades, con diferencias que lo individualizan, son los regímenes forales –hoy reconocidos como derechos históricos– que han dado lugar a un ámbito superior de competencias respecto al resto de las Comunidades que forman el Estado y que ha sido, tradicionalmente, un elemento diferenciador de las Diputaciones Forales, hoy integradas en la Comunidad Autónoma Vasca, y de la Diputación Foral de Navarra. La existencia de estos regímenes forales, a pesar de sus diferencias, dada su excepcionalidad en el marco de la organización autonómica del Estado, hace conveniente el mutuo auxilio en la defensa de las singularidades, tal y como recoge el art. 2.6.

Que se trata de Gobiernos y Administraciones públicas distintas, correspondientes a cada una de las dos Comunidades, resulta algo obvio e indiscutible, lo que no impide que pueda darse la colaboración en los procesos de formación del personal al servicio de las mismas, del mismo modo que se viene realizando con la Administración del Estado (art. 2.7).

No sólo son diferentes las Comunidades en el orden político-institucional, sino que éstas están referidas a ámbitos territoriales y sociedades diferenciadas, con una estructura interna propia, como son las entidades locales, las universidades, las cámaras de comercio, los colegios profesionales, etc. Aun cuando en la realidad existe un amplio campo de comunicación y relación entre estas instituciones de ambas Comunidades, se entiende en el artículo 3.8 que el apoyar esta colaboración beneficia el interés común, como lo ha venido demostrando la espontaneidad con que esta colaboración se ha venido produciendo (art. 3.8).

Las colectividades de una y otra Comunidad en el exterior pueden o no estar dotadas de centros o casas diferenciadas, según países y diversas circunstancias. En muchos países, sobre todo del ámbito sudamericano, existen centros distintos que agrupan a colectividades diferenciadas, lo que no impide la presencia de oriundos de una y otra Comunidad en unas y otras casas, que aconsejaban una colaboración mutua también en el apoyo a dichos centros (art. 2.9).

La defensa del hecho regional en Europa interesa a todas las regiones constituidas y reconocidas como tales en los ordenamientos internos de los países miembros. Así lo acredita la presencia de ambas Comunidades en numerosos foros de encuentro, como se especifica en el párrafo cuarto del preámbulo. La presencia en dichos foros, en cuanto puede suscitar actuaciones de interés común, no sólo debe ser fomentada sino que, partiendo de la convicción del futuro papel de las regiones en Europa, debe ser potenciada, luchando para el mayor reconocimiento del hecho regional, para la definición de políticas regionales y para que el Comité de las Regiones deje de ser un órgano consultivo y se convierta en la futura Constitución Europea en una Cámara de representación territorial (art. 2.10).

Para hacer efectivo el “marco permanente de cooperación” (art. 1) y “para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el presente Acuerdo de Cooperación” (art. 3), los Gobiernos de ambas Comunidades “constituyen un Órgano Permanente de Encuentro (OPE)”, como “foro estable y permanente de relación que sirva de instrumento de coordinación e impulso en las materias de interés común para ambas Comunidades” (art. 2). El artículo 3 del Acuerdo de cooperación afirmó que eran los Gobiernos de ambas Comunidades los que constituían el “Órgano de encuentro”, lo que, una vez aprobado por los respectivos Parlamentos, implicaba la asunción por la máxima representación política de ambas Comunidades –sus Cámaras– de la decisión gubernamental, así como de la conveniencia y aceptación del Acuerdo de cooperación y de los objetivos que el mismo persiguiera. Esto suponía que ambas partes se reconocían la existencia de un marco político-institucional diferenciado en la Constitución Española de 1978, el Estatuto y la LORAFNA, así como el “respeto a la voluntad de los ciudadanos de cada Comunidad, lo que se traducía en el reconocimiento mutuo de las estructuras político-administrativas actualmente vigentes”, tal y como recogía el párrafo tercero del preámbulo, haciéndolo desde “una perspectiva de cooperación, igualdad y respeto mutuo”, según declaraba el párrafo sexto del texto.

Todos los objetivos que se fijó el Acuerdo de Cooperación sobre “aquellas materias que sean de su competencia, según el ordenamiento jurídico vigente” (art. 1), son propios de lo que se entiende por tal en el “federalismo cooperativo” o en el “autonomismo cooperativo” que ha incorporado los principios y fundamentos de aquél. La cooperación constituye un principio de las relaciones entre las Administraciones (arts. 3.2 y 4.1.b de la Ley 30/1992)<sup>909</sup>. Implica que, desde la competen-

---

<sup>909</sup> En el acuerdo cuarto del “Protocolo de Colaboración del Valle del Ebro entre la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra” de 23 de junio de 1992, se dispuso: “Las partes se comprometen a hacer extensivo el propósito de colaboración a las Entidades Locales de las respectivas Comunidades y a los agentes privados de carácter económico, social y cultural, animando, tanto a unas como a otros, a participar activamente en el mismo”. La Confederación Regional de Empresarios de Aragón, la Confederación de Empresarios de Navarra y la Federación de Empresarios de La Rioja firmaron el 28 de septiembre de 1992 un “Protocolo de Colaboración”.

cia y el poder diferenciados de las partes, sin renuncia ni alteración de los títulos competenciales, se establece un marco voluntario de acción en aras a un interés común<sup>910</sup>. Como expuso el Tribunal Constitucional en su sentencia 102/1995:

*“La cooperación consiste en aunar esfuerzos, y la coordinación, cuya esencia es la unidad de actuaciones, no significa dirección o gestión, ni por tanto ejecución, por moverse en una dimensión formal, no material y en un plano horizontal, ajeno a cualquier tentación de jerarquía o verticalidad. La eficiencia o la eficacia exigible de la actividad administrativa conducen directamente a la coordinación como principio funcional y, por tanto, organizativo de las Administraciones públicas (arts. 31.2 y 103 CE). En tal aspecto, la necesidad de hacerlas realidad tiene carácter básico, que se contagia a los mecanismos configurados al efecto”.*

La reforma de la Ley 30/1992 por la Ley 4/1999 ha dotado de una más precisa regulación a la cooperación interadministrativa, recogiendo la doctrina que ha venido formulando el Tribunal Constitucional. El artículo 4.1.c) y d) establece el deber de “facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre las actividades que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias”, así como “la cooperación y asistencia activas que las otras administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias”. También existe un genérico deber de colaboración y de auxilio entre las diversas Administraciones (art. 4.4). El artículo 4.5.2.º considera que las relaciones de cooperación “tengan por finalidad la toma de decisiones conjuntas que permitan, en aquellos asuntos que afecten a competencias compartidas o exijan articular una actividad común entre ambas Administraciones, una actividad más eficaz de los mismos, se ajustarán a los instrumentos y procedimientos a que se refieren los artículos siguientes”. En la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas cabe la posibilidad de “crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral” (art. 5.1) y de otorgar convenios de colaboración en los que puede preverse una organización para su gestión con forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o de sociedad mercantil, así como órgano mixto de vigilancia y control” (art. 6). Aun cuando todo ello está referido a la cooperación vertical entre las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, resulta plenamente aplicable a la cooperación horizontal entre éstas, en cuanto se trata de instrumentalizar principios del modelo constitucional desde la total libertad que se desprende del artículo 145 CE, siempre que no se incurra en la prohibición de su primer apartado.

<sup>910</sup>. En la doctrina formulada por el Tribunal Constitucional sobre los principios que han de regir la actuación de las Administraciones en un Estado unitario-regional, la colaboración es “de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado en la Constitución” (SSTC 80/1985, de 4 de julio, y 96/1986, de 10 de julio), porque las “técnicas de cooperación y colaboración [son] consustanciales a la estructura compuesta del Estado” (STC 6-2-1992). Se trata de un deber genérico de las Administraciones públicas que “no es menester justificar en preceptos concretos, ya que se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado” (STC 18/1982, de 4 de mayo). La colaboración interadministrativa es “dilatante del general deber de auxilio recíproco” (STC 80/1985, de 4 de julio), “auxilio mutuo y colaboración” (STC 95/1984) y “recíproco apoyo y mutua lealtad” (STC 96/1986).

El objetivo del Acuerdo de Cooperación de “coordinar sus políticas respectivas en las materias de su competencia, en el marco de los acuerdos que se adopten” (art. 2.2), implica de por sí la necesidad del acuerdo entre partes para tal coordinación. Se trata de articular uno de los principios generales del actuar de la Administración (arts. 103.1 CE y 3.1 de la Ley 30/1992). El acuerdo de coordinación parte, necesariamente, de la capacidad, titularidad y del pleno ejercicio de sus competencias, que permiten acordar el modo de cooperar en su ejercicio. Incluso si la coordinación se establece por medio de decisión conjunta o de un coejercicio, es porque las partes han optado por una actuación conjunta, mancomunada o por medio de un órgano o ente interpuesto e integrado por las Administraciones que así lo han decidido<sup>911</sup>.

El presupuesto de la cooperación por medio de cualquiera de sus técnicas es la existencia de competencias que puedan ser coordinadas e integradas en un conjunto unitario y operativo, con respeto absoluto a su titularidad y contenido. La función instrumental de la coordinación consiste en que ambas Comunidades acuerdan la “fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las (distintas) autoridades en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema” (STC 32/1983, de 28 de abril), sin menoscabo de sus competencias. Además la colaboración interadministrativa constituye un deber que “se desarrollará a través de los instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones” (art. 4.5 Ley 30/1992).

A partir de los conceptos de cooperación y coordinación del orden constitucional, resultan plenamente encuadrables en los propósitos del Acuerdo de Cooperación, sus objetivos y las técnicas que enumera el artículo 2 del Acuerdo de Cooperación. No existe desposesión de competencias por cuanto ninguna de las partes dispone de ella al no permitirse en el ordenamiento en virtud del principio de indisponibilidad que ha sido suficientemente tratado en el capítulo primero<sup>912</sup>. Por el contrario, se parte del total reconocimiento de las diferentes realidades institucionales y del orden constitucional de atribución, como se ha demostrado. Se establece un modo cooperativo y coordinado de ejercerlas, que es perfectamente posible y adecuado al orden de Estado descentralizado regido por el autonomismo cooperativo.

Se podrá discutir la oportunidad política del Acuerdo de Cooperación, su conveniencia y utilidad práctica y hasta las intenciones de las partes a la hora de estable-

<sup>911</sup>. E. ALBERTI ROVIRA, *Federalismo...*, cit., p. 368, en la cooperación “las partes mantienen sus poderes perfectamente diferenciados, y conservan íntegramente su capacidad autónoma de decisión, aun cuando ésta se halle vinculada a un marco de referencia prefijado, a un intento de acuerdo sobre una orientación común o por un deber de actuación positiva”.

<sup>912</sup>. E. ALBERTI ROVIRA, *Federalismo...*, cit., p. 368, “la nota esencial de la coordinación es, pues, el mantenimiento íntegro de los poderes de las partes y de su capacidad de actuación autónoma en todo momento, sin perjuicio de que se intente el acuerdo sobre el modo de ejercicio de sus respectivos poderes, intento y acuerdo que constituyen el contenido y el objetivo principales, respectivamente, de la coordinación”.

cerlo, pero tales criterios no son válidos para la valoración jurídica de su adecuación al orden constitucional. En este caso, como se ha demostrado, no se sostiene un solo argumento que demuestre que por medio del Acuerdo las Comunidades pierden la titularidad de sus competencias a favor de una estructura supracomunitaria y supraordenada a las instituciones de aquéllas. Sus propios términos impiden tal interpretación por ser contraria al ordenamiento jurídico, al que las partes han querido vincular el contenido material y formal del Acuerdo.

## 2.7. El Órgano Permanente de Encuentro (OPE)

Para que existieran “relaciones de colaboración permanente” (preámbulo párrafo séptimo) y un “marco permanente de cooperación (art. 1) que hiciera posible el cumplimiento de los objetivos enumerados en el artículo 2, los Gobiernos de ambas Comunidades “constituyen un Órgano Permanente de Encuentro (OPE), con la finalidad de institucionalizar un foro estable y permanente de relación que sirva de instrumento de coordinación e impulso en las materias de interés común para ambas Comunidades” (art. 3)<sup>913</sup>. Este órgano actuaría “desde una perspectiva de cooperación, igualdad y respeto mutuo” (párrafo sexto del preámbulo) sobre “aquellas materias que sean de su competencia, según el ordenamiento jurídico vigente” (art.1).

El artículo 3 especificó la naturaleza del Órgano Permanente de Encuentro (OPE) como “foro estable y permanente de relación, que sirva de instrumento de coordinación e impulso en las materias de interés común para ambas Comunidades”. Se trataba de crear un lugar de encuentro entre los Gobiernos de las Comunidades, destacando su carácter instrumental, como medio para la adopción de acuerdos (art. 2.2) para la coordinación e impulso en materias de interés común, cuyo alcance quedaría definido posteriormente en la distribución de competencias entre los distintos órganos que lo integran.

El Órgano, como instrumento de coordinación, cumpliría el objetivo de “coordinar sus políticas respectivas en las materias de su competencia en el marco de los acuerdos que se adopten” (art. 2.2). Estos acuerdos “serán públicos y cuando sea preciso se instrumentarían a través de los correspondientes convenios de colaboración y acuerdos de cooperación, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente” (art. 5.6.), a los que se remiten los artículos 145.2 CE, 22 EAPV y 70 LORAFNA.

---

<sup>913</sup> La referencia en el debate a la pérdida de competencias autonómicas en beneficio del Órgano Permanente de Cooperación sólo descansó “en la mera aseveración genérica, huérfana de toda argumentación [...]. Nuestra Jurisprudencia no admite que las controversias competenciales sean suscitadas desde un plano abstracto y generalizado, que prescinda de contrastar, de manera singularizada, los títulos competenciales invocados y el concreto contenido de cada uno de los preceptos sobre los cuales se proyecta la impugnación” (SSTC 147/1991, 141/1993, 146/1996 y 118/1998).

La función coordinadora del Órgano estaría a merced de las decisiones del Consejo, quien elaboraría “el programa de actuaciones y objetivos a realizar, incluyendo aquellos de carácter general que favorezcan las relaciones entre ambas Comunidades, así como los de carácter sectorial en aquellas materias y políticas en que resulte de interés coordinar las acciones de los respectivos Gobiernos” (art. 5.3).

Asimismo se asignaba al órgano la naturaleza de instrumento de impulso en las materias de interés común, que eran, en principio, todas aquellas que estaban descritas en el artículo 2, como objetivos de la cooperación, y en su apartado 6 en cuanto se refiere a las singularidades propias de los regímenes forales de ambas Comunidades<sup>914</sup>.

Como se expuso en el apartado 3.2 del Capítulo primero, para que la cooperación progrese es imprescindible la existencia de una estructura instrumental permanente, que sea el espacio de encuentro, estudio, propuesta, decisión, vigilancia y control de las acciones conjuntas, capaz de gestionar cuanto le sea encomendado por los Gobiernos, dándoles cuenta de todas sus actuaciones. Se creaba por las Comunidades porque su plena personalidad jurídica les permite dotarse de elementos organizativos instrumentales, necesarios para la prestación de sus servicios, la cooperación intercomunitaria, la coordinación, etc.<sup>915</sup>. Así lo entendieron las Comunidades del País Vasco y de Navarra en el Acuerdo de Cooperación, de modo que

a) La existencia de un órgano está dentro de las facultades de decisión que corresponden al ejercicio del derecho-deber de cooperar en las condiciones que acuerden.

b) Las condiciones establecidas por las Comunidades en nada alteran el orden competencial, sino que afectan solamente a cómo las partes deciden ejercerlas de modo coordinado, con el distinto alcance de los instrumentos y técnicas acordados.

c) Las funciones de representación y decisión política están asignadas por los Estatutos a las instituciones de cada Comunidad con el alcance en ellos establecido.

d) Su capacidad decisoria será la determinada en el acto de creación por las Comunidades, con capacidad deliberante y de encuentro, de estudio, preparación de acuerdos y convenios específicos de colaboración, gestora, de establecer nuevos marcos de acuerdo, etcétera.

---

<sup>914</sup>. No se recogió la denominación de “órgano común permanente” dada en el Acuerdo para el Gobierno Vasco de 1987 y en la resolución del Parlamento de Navarra de 12 de marzo de 1987, reforzando su naturaleza de órgano de encuentro. El punto primero del Acuerdo de Cooperación de las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo Español dispuso “establecer un marco estable de cooperación entre las administraciones autonómicas”. Los términos permanente y estable tienen el mismo significado en la lengua española. Según el *Diccionario de la Lengua Española*, 22.ª ed., Madrid, 2001, permanente es lo que permanece, y permanecer es “mantenerse sin mutación en un mismo lugar, estado o calidad”. Estable es lo “que se mantiene sin peligro de cambiar, caer o desaparecer”.

<sup>915</sup>. El carácter de medio que se asignaba al Órgano Permanente de Encuentro (OPE) era el mismo que en el Protocolo de Colaboración del Valle del Ebro de 23 de junio de 1992 se asignó a la “Comisión Permanente de Seguimiento y Coordinación”, al encomendarle la “coordinación y aplicación concreta de este Protocolo”, como instrumento para el progreso de las “relaciones institucionales permanentes” entre las Comunidades de Aragón, La Rioja y Navarra (art. 1.º).

e) El control interno y externo viene establecido por el propio acuerdo y por el ordenamiento autonómico y constitucional, como ha quedado expuesto.

El artículo 4 del Acuerdo de Cooperación dotaba al Órgano Permanente de Encuentro (OPE) de una estructura integrada por tres elementos: el Consejo, el Secretariado Permanente y las Ponencias Técnicas<sup>916</sup>. El Consejo tendría carácter de órgano de participación, deliberación y aprobación; correspondería al Secretariado el seguimiento, control, y a las Ponencias Técnicas las funciones de estudio específico de las acciones sectoriales.

En resumen, se trataba de un órgano de carácter consultivo y deliberante, en el que los representantes de ambas Comunidades pudieran adoptar acuerdos sobre las materias de su competencia para utilizar técnicas de cooperación, sin carácter vinculante, con la posibilidad de vincularse voluntariamente en iniciativas, planes y programas conjuntos por medio de convenios y acuerdos de cooperación.

### 2.7.1. El Consejo

El Consejo, tal y como disponía el artículo 5.1, “constituye la máxima representación política del Órgano Permanente de Encuentro (OPE)”. Esto implicaba atribuirle el máximo nivel, en cuanto estaría integrado por los Presidentes y tres miembros de cada uno de los dos Gobiernos<sup>917</sup>.

Constituía el espacio de “máxima representación política del Órgano” por la presencia en él de la representación política de las Comunidades, formada por los Presidentes y tres miembros de los respectivos Gobiernos<sup>918</sup>. Del Consejo formarían parte los Presidentes, quienes ostentan la representación de las respectivas Comunidades. Así lo dispone el artículo 1 de la Ley de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco: “el *Lehendakari* ostenta la suprema representación del Pueblo Vasco-Euskal Herria constituido en Comunidad Autónoma, así como la representación ordinaria del Estado en el territorio de dicha Comunidad”. En la Comunidad Foral de Navarra el artículo 30.1 de la LORAFNA atribuye al “Presidente de la Diputación [...] la más alta representación de la Comunidad Foral y la ordinaria del Estado en Navarra”; en el mismo sentido se pronuncia el artículo 25.1 de la Ley Reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

En consecuencia, en cuanto el Consejo estuviera integrado por quienes representaban a la Comunidad era, en sí mismo, el órgano en el que se asentaba la máxima representación política de las Comunidades y, en consecuencia, del propio Órgano

<sup>916</sup> E. AJA y M. J. GARCÍA MORALES, “Las relaciones...”, *cit.*, dentro de las técnicas de cooperación horizontal distingue entre los “órganos de encuentro permanente” (pp. 661-662) y los órganos comunes de las CC.AA.” (pp. 662-663)

<sup>917</sup> La estructura de que se dotó el Acuerdo de Cooperación del Arco Mediterráneo estaba formada por el Grupo, las Comisiones de Cooperación, las Comisiones Técnicas de Coordinación y la Secretaría Técnica Permanente.

como instrumento creado por aquéllas. Precisamente por ello, ostentaba, además de la máxima representación, la dirección del Órgano Permanente de Encuentro (OPE). Tanto la representación como la dirección del Consejo alcanzaban, exclusivamente, al ámbito de “instrumento de coordinación e impulso” para la cooperación establecido para el Órgano por el artículo 3.

En modo alguno el Órgano podía tener mayor alcance que el de espacio de participación (“foro estable y permanente de relación”) de las representaciones de los Gobiernos para la “coordinación e impulso en las materias de interés común para ambas Comunidades” (art. 3) en el ámbito definido por el Acuerdo de Cooperación. Dentro de aquél, el Consejo tiene un significado de espacio de decisión de los responsables políticos sobre los medios para favorecer la relación y la coordinación sectorial (art. 5.3).

Por tanto, ni el Órgano ni su Consejo eran ni podían convertirse en órganos de representación política de las Comunidades, superpuestos a los órganos internos definidos por sus Estatutos y Leyes de Gobierno, con capacidad de decisión y control sobre los órganos ejecutivos de las Comunidades que los creaban, participaban y formaban su voluntad. La representación política está encomendada a los órganos representativos estatutarios, cuyos miembros son elegidos directamente por los ciudadanos o por los Parlamentos. Así, el artículo 24.1. del Estatuto Vasco establece que los poderes del País Vasco se ejercerán a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente o *Lehendakari*. Por su parte, el artículo 11 de la LORAFNA dispone que “el Parlamento representa al pueblo navarro”, y conforme al artículo 30.1, el Presidente “ostenta la más alta representación de la Comunidad Foral”. Éste es el significado de las Cortes Generales como representantes del pueblo (art. 66.1 CE), sin que los órganos ejecutivos ostenten esa naturaleza de representación política que corresponde a las asambleas, aunque tengan la representación institucional de las Comunidades<sup>918</sup>.

El Consejo, en el que se integra la máxima participación política de los Gobiernos de las Comunidades, era un órgano del Órgano Permanente de Encuentro (OPE), que, como “instrumento de coordinación e impulso en las materias de interés” (art. 3),

a) Elaboraría “el programa de actuaciones y objetivos a realizar”:

- “de carácter general que favorezcan la relación entre ambas Comunidades”;
- “de carácter sectorial en aquellas materias y políticas en que resulte de interés coordinar las acciones de los respectivos Gobiernos”(art. 5.3).

---

<sup>918</sup>. En el Acuerdo de Cooperación del Arco Mediterráneo, el “Grupo del Arco Mediterráneo Español (GAME)” está integrado por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas cuyos representantes establecen el “marco estable de cooperación entre las Administraciones autonómicas con objeto de promover la articulación territorial en el Arco Mediterráneo Español”. Funciona por Comisiones de Cooperación para el estudio de los sistemas territoriales y para la “coordinación interadministrativa”.

<sup>919</sup>. En el artículo 9 del “Convenio de Cooperación Transfronteriza entre el Distrito Bayona-Anglet-Biarritz y la Diputación Foral de Guipúzcoa” de 18 de enero de 1993 se dispuso: “El máximo órgano de decisión política del Proyecto será presidido conjuntamente por el Presidente del Distrito Bayona-Anglet-Biarritz y el Diputado General de la Diputación Foral de Guipúzcoa”.

- b) “Recibiría la información relativa a las relaciones y supuestos de colaboración que hayan tenido lugar entre ambas Comunidades”.
- c) “Evaluará el desarrollo y cumplimiento de las acciones programadas” (art. 5.4).
- d) Decidirían si los acuerdos se instrumentaban “a través de los correspondientes convenios de colaboración y acuerdos de cooperación” (art. 5.6).
- e) Recibiría la información del Secretariado Permanente como órgano de “preparación y seguimiento del trabajo del Consejo” (art. 6.1) y de coordinación e impulso en cada administración de las actuaciones programadas por aquél (art. 6.3).
- f) Decidiría sobre la necesidad de que las Ponencias Técnicas realizaran estudios específicos de acciones sectoriales de interés conjunto (art. 7.1).

Podemos apreciar cómo se atribuye al Consejo del Órgano Permanente, en cuanto máximo exponente de participación y decisión en manos de los Gobiernos autonómicos, la dinámica del proceso de formación de las políticas públicas de la cooperación: análisis, opciones, decisión, implementación y evaluación. Esto no lo realiza una estructura supracomunitaria, sino una creada *ex profeso* a tal fin por la voluntad autónoma de las partes, medio para informar, cooperar, coordinar y planificar acciones a desarrollar por cada una de ellas con sus decisiones y medios o, incluso, para poder encomendar su gestión a otras organizaciones creadas o por crear. En sí misma la nueva estructura es puramente instrumental en cuanto foro de encuentro, a la que no se le atribuye personalidad, ni competencias, ni siquiera la gestión de las propias de las Comunidades.

Las decisiones del Consejo se adoptarían por medio de acuerdos públicos, que podrían instrumentarse “a través de los correspondientes Convenios de gestión y Acuerdos de cooperación, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente” (arts. 2.2 y 5.6). El Consejo forma la voluntad del Órgano Permanente de Encuentro (OPE) perfilando sus acciones y objetivos, como “foro de relación” e “instrumento de coordinación e impulso”, esto es, medio para hacer efectiva la función de aquél. La naturaleza del Consejo está determinada en el Acuerdo como el medio que utiliza el Órgano Permanente, a su vez instrumento al servicio de la cooperación.

Aun cuando nada se especifica sobre el modo de la adopción de acuerdo, parece obvio que en órganos de esta naturaleza sólo cabe la fórmula de la unanimidad derivada del consenso entre las representaciones de los Gobiernos que se reúnen para cumplir los objetivos que al órgano se han encomendado<sup>920</sup>. De las sesiones del Con-

<sup>920</sup>. Como ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional en la sentencia 29/1982, de 31 de mayo, la declaración del artículo 66 constituye un “pilar sobre el que se cimenta el régimen democrático y parlamentario hoy vigente en España, conlleva: a) el reconocimiento indiscutible de que las Cortes Generales son las depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario; b) la primacía de la Ley, norma sancionadora y promulgada por el Rey (art. 62), en cuanto expresión de la voluntad soberana del pueblo representado por las Cortes, únicamente sometida a la supremacía de la Constitución, y c) que en el proceso ordinario de elaboración de las leyes, la Constitución reconoce al Gobierno la iniciativa legislativa que comparte con el Congreso y el Senado en su ejercicio directo, así como con la iniciativa popular ejercida en los términos establecidos en el artículo 87 CE”.

sejo levantarían acta conjunta dos miembros del Secretariado Permanente, uno designado por cada Gobierno (art. 5.5).

Por esa máxima representación que corresponde al Consejo, en cuanto participaban directamente los miembros del órgano político ejecutivo de cada Comunidad, se establecería un régimen de dos sesiones anuales, con posibilidad de ser convocado a petición de ambos Presidentes en cualquier momento (art. 5.4).

El Consejo estaba copresidido (art. 5.2), como procede en un órgano de estas características, de modo que eran los Presidentes de ambas Comunidades, representantes de éstas, como hemos visto, quienes le atribuyen así esa “máxima representación política”.

### 2.7.2. El Secretariado Permanente

El Secretariado Permanente se configuró como un órgano al servicio del Consejo con las siguientes funciones<sup>921</sup>:

- a) Fedatario de los acuerdos del Consejo (art. 5.5).
- b) “Preparación y seguimiento del trabajo del Consejo” (art. 6.1).
- c) Coordinación e impulso en las respectivas administraciones del desarrollo de las actuaciones que aquél hubiera programado (art. 6.3).
- d) Recabar de las Ponencias Técnicas estudios específicos de acciones sectoriales de interés compartido por ambas Comunidades (art. 7.1).
- e) Coordinar las relaciones ordinarias de colaboración sectorial entre las Administraciones de las Comunidades (art. 7.3).

El Secretariado Permanente se configuraba como un medio de información y control de la labor que constituía el objetivo del Consejo, fundamentalmente de los programas de actuaciones y objetivos, tanto de carácter general como de carácter sectorial.

Sería presidido por dos miembros del Consejo designados por cada parte e integrado como miembros del mismo por tres representantes de cada uno de los Gobiernos (art. 6.2). Es obvio que no estaban los Presidentes, sino que los miembros del Consejo serían representantes –ni siquiera Consejeros– de los respectivos Gobiernos, por lo que el secretariado no alcanzaba el carácter de representación política que tenía el Consejo, por no formar parte de aquél quienes ostentaban tal condición de máximos representantes en razón del cargo.

---

<sup>921</sup>. Recuérdese que, conforme a lo expuesto por F. MORATA, “Políticas públicas...”, *cit.*, pp. 159-160, en los modelos de redes de decisión-implementación “el consenso es fundamental para la decisión [...]. Exige que los acuerdos de cooperación estén firmemente asentados en el acuerdo y el consentimiento de las partes”.

Sus reuniones se realizarían a iniciativa de los Presidentes, del propio Secretariado y, en todo caso, antes de cada convocatoria del Consejo para preparar el orden del día de su sesión, así como todos los trabajos de información que permitieran al Consejo cumplir su labor de control y seguimiento (art. 6.4).

### 2.7.3. Las Ponencias Técnicas

Las Ponencias Técnicas que regulaba el artículo 7 estaban directamente relacionadas con “el estudio específico de acciones sectoriales en las que existe un interés compartido por ambas Comunidades”<sup>922</sup>.

Su constitución la decidían el Consejo o el Secretariado Permanente (art. 7.1). Tendrían carácter paritario, con la composición que en cada caso se estimara oportuna y con duración limitada al plazo que requiriera el desarrollo de las funciones y objetivos que se les encomendaran (art. 7.2).

El desarrollo de los trabajos se realizaría siempre “sin perjuicio de las relaciones ordinarias de colaboración sectorial que tuvieran lugar entre ambas Administraciones y que serían coordinadas, asimismo, por el Secretariado Permanente” (art. 7.3).

### 2.7.4. El Órgano Permanente de Encuentro (OPE) entre las Comunidades no es una Dieta ni una federación de Comunidades

Para hacer efectivo el “marco permanente de cooperación” (art. 1) y “para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el presente Acuerdo de Cooperación” (art. 3), los Gobiernos de ambas Comunidades “constituyen un Órgano Permanente de Encuentro (OPE)”, como “foro estable y permanente de relación que sirva de instrumento de coordinación e impulso en las materias de interés común para ambas Comunidades” (art. 2) en los términos expuestos en el apartado 2.5.

Obsérvese que no se utilizó la denominación de “órgano común permanente” del Acuerdo para el Gobierno Vasco de 1987 y de la resolución del Parlamento de Navarra de 12 de marzo de 1987, que fue sustituida por la de “Órgano Permanente de Encuentro (OPE)”. En el Protocolo de 1995 ya se hizo referencia al “Órgano Permanente de Encuentro (OPE)”, expresión que se reitera en el artículo 3. La nueva denominación fue consecuencia del estudio del régimen general de la cooperación interadministrativa vertical y horizontal, alejado del voluntarismo de los programas políticos

---

<sup>922</sup> En el Acuerdo de Cooperación del Arco Mediterráneo se estableció una “Secretaría Técnica Permanente [...] encargada de establecer el necesario apoyo logístico en los procesos de cooperación que se produzcan”, a fin de lograr las “acciones concertadas interadministrativas”.

y de la improvisación que dio lugar a la resolución del Parlamento de Navarra de 12 de marzo de 1987.

El carácter permanente de las estructuras de cooperación había sido plasmado por la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local, cuyo artículo 64 creó la Comisión Foral de Régimen Local como “órgano permanente para la colaboración entre la Administración de la Comunidad Foral y la Administración Local”. Constituye uno de los medios para las relaciones interadministrativas entre la Administración de la Comunidad y las entidades locales, “con carácter deliberante y consultivo”. Estará integrada por representantes de ambas Administraciones (art. 65) y adoptará sus acuerdos por consenso de ambas representaciones (art. 67).

En todo caso, la denominación de “órgano común” había adquirido carta de naturaleza en el Tratado de Bayona entre el Reino de España y la República Francesa de 10 de marzo de 1995<sup>923</sup>, sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, en el que se distinguió entre organismo de cooperación con personalidad jurídica (*groupements d'intérêt public* y *société d'économie mixte local* en Francia<sup>924</sup>, o consorcios en España), y sin ella (órganos comunes). Estos últimos se constituirán “para estudiar cuestiones de interés mutuo, formular propuestas de cooperación a las entidades territoriales que los integren e impulsar la adopción por parte de éstas de las medidas necesarias para poner en práctica las soluciones previstas”. Se limitaba el alcance de las obligaciones de las partes contratantes, que “en ningún modo quedarán comprometidas por las consecuencias de las obligaciones contenidas en los convenios concluidos entre entidades territoriales o por la puesta en práctica de tales Convenios” (art. 4.2.<sup>o</sup>); de modo que “estos órganos comunes no podrán adoptar resoluciones obligatorias para sus miembros ni para terceros” (art. 7)<sup>925</sup>. Se utilizó el contenido del precepto a la hora de atribuir las funciones y el régimen jurídico, aunque se abandonó la denominación inicial.

La validez de esta fórmula se puso de manifiesto en el informe jurídico de 5 de diciembre de 1995 sobre el Protocolo, al destacar en la segunda conclusión que la “configuración funcional y organizativa de una Comisión Intergubernamental Perma-

---

<sup>923</sup>. En el Acuerdo de Cooperación del Arco Mediterráneo se establecieron “Comisiones Técnicas de Coordinación que, para cada una de las áreas [...] permitan el intercambio de información y la formalización de las propuestas”. En el acuerdo primero del “Protocolo de Colaboración del Valle del Ebro entre la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra”, de 23 de junio de 1992, se previó que los “Presidentes podrán decidir la creación o modificación de Comisiones o Grupos de Trabajo Sectoriales, en materias específicas como infraestructuras viarias e hidráulicas, agricultura e industrias agroalimentarias, sanidad y bienestar social, cultura, etc.”.

<sup>924</sup>. *Boletín Oficial del Estado*, 59, de 10 de marzo, p. 7.789.

<sup>925</sup>. El artículo 66 de la Ley francesa de 6 de febrero de 1992, sobre la Administración Territorial de la República (ATR), dispone que “el progreso de la cooperación intermunicipal se funda sobre la libre voluntad de municipios para elaborar proyectos comunes de desarrollo en espacios de solidaridad”. Tiene un sentido más amplio que la mera prestación de servicios de su competencia. El artículo 132 permite la participación de entidades territoriales extranjeras en las *sociétés d'économie mixte local*, y el artículo 133 el desarrollo de programas de cooperación interregional y transfronterizo por medio de los *groupements d'intérêt public*.

nente, en cuanto órgano común, está limitada por la prohibición de federación en su más amplio significado y por la imposibilidad de traslación de la titularidad de competencias. [...] un órgano común se contempla en el nivel de cooperación para la gestión y prestación de servicios de interés común”.

El concepto de “órgano común permanente” podía prestarse a la confusión interesada, aunque irreal, con la federación prohibida constitucionalmente. Como ocurrió, se intentaría transmitir la imagen de que se creaba una organización política común y superpuesta a las instituciones autonómicas, que se convirtiese en titular de competencias autonómicas por vía de un acuerdo irregular, extraconstitucional y antiestatutario, contrario al principio de indisponibilidad; así como capaz de adoptar decisiones vinculantes y de establecer normas supraordenadas. Esta lectura no era una mera suposición, sino una realidad anunciada, como lo demostró el uso que de ella hicieron de modo interesado quienes pretendieron desfigurar el contenido real del Acuerdo de Cooperación. Todos ellos utilizaron siempre la inexistente denominación para calificar al “Órgano Permanente de Encuentro (OPE)”, tratando deliberadamente de confundirlo con el “órgano común permanente” como equivalente a la federación prohibida por el artículo 145.1 CE. Lo hicieron porque consideraron que avalaba sus posturas, aunque nunca había estado en los documentos entre las Comunidades.

Sin embargo, como ni el Protocolo ni el Acuerdo utilizaron la vieja fórmula política, se les frustró el argumento que mejor justificaba su actitud política de rechazado. Para no abandonar esa dialéctica utilizaron al Consejo, órgano del Órgano, como nuevo elemento para, presumiblemente, reforzar sus torcidas e inexactas interpretaciones. Apoyándose en su calificación por el artículo 5.1 de “máxima representación política del Órgano Permanente de Encuentro (OPE)”, arguyeron que era un elemento político superpuesto a las instituciones de las Comunidades. Como ya se ha expuesto, el Consejo constituía un medio del Órgano, que era el “instrumento” (art. 3), de modo que si éste no era político en el sentido supraordenado dicho, mucho menos lo podría ser aquél. Trataron de confundir su naturaleza escudándose en que era el espacio en que actuaban las representaciones políticas de las Comunidades –los Presidentes y tres miembros de los dos gobiernos– con la facultades descritas; se contraponía la presencia política del Consejo a la técnico-política del Secretariado y a la puramente técnica de las Ponencias. En ese espacio se reflejaba, precisamente, todo lo contrario de lo pretendido, porque eran las representaciones institucionales de dos Comunidades diferenciadas las que establecían por medio de acuerdos las reglas de la cooperación según el ordenamiento jurídico.

Para dejar clara la voluntad de actuar en el marco constitucional, como se reitera en el Acuerdo, se utilizó una denominación que no se prestase a la manipulación y a la tergiversación y que reflejara mejor la idea de espacio de “encuentro” deliberante. Se completó con la explicación de que se institucionalizaba “un foro estable y permanente de relación” entre los Gobiernos, como “instrumento de coordinación e impulso” para cumplir los objetivos de la cooperación (art. 3). Todo ello situaba al órgano en el marco del

ordenamiento constitucional y abundaba en su naturaleza puramente instrumental, derivada de la potestad organizativa inherente en la plena capacidad de las Comunidades para cooperar por los medios orgánicos que les resultaren útiles a tal fin. Ni era una nueva institución superior a las autonómicas interpuesta entre el Estado y las Comunidades, ni se le transmitían competencias autonómicas, ni tenía voluntad propia que vinculara a las Comunidades, ni se le atribuía personalidad jurídica y la correspondiente capacidad sobre un ámbito propio de decisión, ni sus acuerdos podrían ser obligatorios por sí mismos más allá de la voluntad de aceptarlos, ni otras funciones que no fueran las de coordinación e impulso protagonizado por las decisiones de ambos Gobiernos dentro del órgano para su ejecución por los mismos, aun cuando nada impide la encomienda de gestión o la creación de nuevos órganos para ello<sup>926</sup>.

a) Se creó un órgano como foro de relación entre los Gobiernos de las dos Comunidades

Se creó un “órgano” como conjunto de personas que actuarían en representación de sus respectivas organizaciones-personas jurídicas –las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra– en un ámbito de sus competencias determinado por aquéllas. No se le atribuyó al órgano ni se constituyó una persona jurídica con plena capacidad de obrar sobre un ámbito competencial propio. Por tanto, aparece dependiente y subordinado a aquéllas, como espacio de relación e “instrumento de coordinación e impulso en las materias de interés común para ambas Comunidades” (art. 3). Este órgano funcional se configura, a su vez, en otros órganos internos con su propia individualidad y funciones de carácter decisorio. El Consejo Ejecutivo, el Secretariado Permanente, y asesor, las Ponencias Técnicas. Según cuál sea el alcance de los acuerdos adoptados por el Consejo sobre los objetivos y los medios de la cooperación (art. 2), sería precisa la utilización de los convenios de gestión o acuerdos de cooperación (art. 5.6).

La existencia de una estructura instrumental para la cooperación está asumida como espacio de encuentro, estudio, propuesta, decisión, vigilancia y control de las acciones conjuntas, capaz de gestionar cuanto le sea encomendado por los Gobiernos, dándoles cuenta de todas sus actuaciones, como se expuso en 3.2 del capítulo primero. Los órganos de tal estructura son “instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones Públicas. [...] órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción” (STC 76/1983, de 5 de agosto)<sup>927</sup>.

<sup>926</sup>. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MAP), *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: Del Convenio Marco del Consejo de Europa al Tratado de Bayona y Real Decreto 1.317/1977*, p. 39: “Junto a los organismos con personalidad jurídica, el Tratado de Bayona se ocupa también de una modalidad de cooperación transfronteriza de cierta tradición, tanto en la frontera hispano-francesa como en otras fronteras europeas, como es la creación de órganos comunes sin personalidad jurídica, verdaderos catalizadores de dicha cooperación. Mientras que los primeros se corresponden con la actuación conjunta (la modalidad más intensa de la cooperación entendida como género), los segundos se inscriben en otra modalidad de la cooperación como es la coordinación de base voluntaria”.

<sup>927</sup>. Todo ello en relación directa con el régimen del artículo 7 del Tratado de 10 de marzo de 1995 entre España y Francia sobre cooperación transfronteriza.

El artículo 4.5.2.º de la Ley 30/1992, modificado por la Ley 4/1999, considera la posibilidad de que las relaciones de cooperación “tengan por finalidad la toma de decisiones conjuntas que permitan, en aquellos asuntos que afecten a competencias compartidas o exijan articular una actividad común entre ambas Administraciones, una actividad más eficaz de los mismos”. En la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se contempla la posibilidad de “crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral” (art. 5.1) y de otorgar convenios de colaboración en los que puede preverse una organización para su gestión con forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o de sociedad mercantil, así como órgano mixto de vigilancia y control” (art. 6). Aun cuando todo ello está referido a la cooperación vertical entre las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, resulta plenamente aplicable a la cooperación horizontal entre éstas, en cuanto se trata de instrumentalizar los principios de cooperación y coordinación, propios del modelo constitucional, desde la total libertad que se desprende del artículo 145 CE, siempre que no se incurra en la federación prohibida en su primer apartado<sup>928</sup>.

A partir de los conceptos de cooperación y coordinación del orden constitucional, resultan plenamente encuadrables en los propósitos del Acuerdo de Cooperación, sus objetivos y las técnicas que enumera el artículo 2 del Acuerdo de Cooperación. No existe desposesión de competencias, porque ninguna de las partes dispone de ella al no permitirse en el ordenamiento, en virtud del principio de indisponibilidad que ha sido suficientemente tratado en el capítulo primero. Por el contrario, se parte del total reconocimiento de las diferentes realidades institucionales y del orden constitucional de atribución, como se ha demostrado. Se establece un modo cooperativo y coordinado de ejercerlas, perfectamente posible y adecuado al orden de Estado descentralizado regido por el autonomismo cooperativo.

La coordinación se logra con medidas que establezcan formas de relación entre las Administraciones, unas veces mediante un órgano cuya composición mixta las haga permanentes en torno a una mesa, y otras por el mecanismo de las normas básicas, vinculadas a la previsión de directrices comunes que hagan posible la actuación conjunta de las Administraciones comprometidas (SSTC 133/190 y 45/1991).

Los precisos términos del artículo 3 del Acuerdo dejan claro su carácter de “instrumento de coordinación e impulso”, su fin de medio institucionalizado por ambas Comunidades “para el cumplimiento de los objetivos” de cooperación y su naturaleza de “foro estable y permanente de relación”. Lo ratifican la no atribución de personalidad jurídica, ni de competencias propias, los objetivos que se asignan y la expresa necesidad de adoptar acuerdos por consenso, que habrán de formalizarse en determinados instrumentos.

<sup>928</sup> Su creación convencional por acuerdo de distintas administraciones fue reconocida por la STC 214/1989, de 21 de diciembre, por “la previsión genérica de que el Estado, al igual que las Comunidades Autónomas, puedan crear esos organismos de colaboración con las Entidades Locales (art. 58 LBRL)”.

### Como expuso uno de los miembros de la Ponencia Técnica

*“No cabe [...] crear una estructura de representación con personalidad o identidad política propia y separada de la de las respectivas Comunidades. Como tampoco cabe que se produzca un trasvase de poder a favor de esa estructura intermedia. El órgano de encuentro puede ser un foro permanente de relación, de debate y concertación, pero dicho órgano no toma decisiones jurídicamente relevantes; no ejecuta decisiones administrativas; no administra. La situación contraria supondría renuncia al fondo competencial de cada Autonomía y menoscabo, políticamente inadmisibles, de la labor de los respectivos Parlamentos, que verían impedida por esta vía indirecta el ejercicio de una de sus funciones básicas: la de control del Ejecutivo [...]. No se crea ninguna estructura política federativa, ni hay cesión de competencias, ni ejecución de políticas por los órganos que se crean en el Acuerdo”<sup>929</sup>.*

*Por tanto, con un mínimo de rigor intelectual y de conocimientos jurídico-constitucionales aplicados al Acuerdo de Cooperación, el “Órgano Permanente de Encuentro (OPE)” creado por el Acuerdo de Cooperación no puede ser calificado ni de Dieta, ni de federación, ni de “unión real”, ni de estructura supraordenada que asuma la representación política de las Comunidades, absorba sus competencias y se imponga a las instituciones representativas y de gobierno de aquéllas.*

b) El “Órgano Permanente de Encuentro (OPE)” no era una Dieta ni creaba una confederación.

Como ha quedado expuesto en el capítulo precedente, la alusión a la creación de una “Dieta Vasco-Navarra” como alternativa a la integración de Navarra en la Comunidad Autónoma Vasca fue realizada por algún destacado miembro del Partido Socialista de Euskadi, sin que haya tenido reflejo documental. Fue el precedente de la propuesta del Partido Socialista de Navarra del “Consejo Vasco-Navarro” como espacio de cooperación de los Gobiernos de ambas Comunidades. Se utilizó posteriormente para descalificar el Acuerdo de Cooperación y confundir a la opinión pública sobre el alcance y naturaleza del “Órgano Permanente de Encuentro (OPE)”.

La Dieta se identifica con la Confederación, que constituye una “agrupación de Estados que conservan la mayor parte de sus competencias o, como decía la doctrina

---

<sup>929</sup> Los artículos 38.2 y 39.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), regulan “la constitución de un órgano colegiado en la Administración General del Estado y en sus Organismos públicos” por convenio con otras Administraciones públicas con “las funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya” (d), con la presencia en los órganos colegiados de “representantes de otras Administraciones públicas, cuando éstas lo acepten voluntariamente, cuando un convenio así lo establezca o cuando una norma aplicable a las Administraciones afectadas lo determine”.

clásica, una agrupación de Estados soberanos<sup>930</sup>. Se trata de una asociación contractual de Estados, que nace de un acto de derecho internacional como un Tratado, que agrupa Estados para finalidades concretas como las relaciones internacionales o la defensa. En las restantes materias los Estados actúan por sí mismos, conservan su propia soberanía y cualquier modificación del pacto confederal se encuentra subordinado a su aprobación unánime.

La organización política de la Confederación suele ser muy rudimentaria y la regulación de asuntos comunes se halla generalmente confiada a una Dieta como único organismo común. Por tanto, la Dieta es un congreso propio de los Estados confederados en el que se procede a la deliberación de los asuntos acordados como de interés común. Durante la Edad Media y gran parte de la Edad Moderna se dio este nombre a las Asambleas deliberantes de Alemania<sup>931</sup>, Dinamarca, Suecia, Hungría, Polonia, Croacia y Suiza<sup>932</sup>.

La Dieta constituye un órgano colegiado, asamblea deliberante de tipo diplomático, compuesta de plenipotenciarios que votan según las instrucciones de sus Gobiernos. Sólo toma decisiones en estrictas condiciones de unanimidad o de mayoría reforzada, por lo que el veto de un Estado miembro paraliza toda la acción colectiva. Según GARCÍA PELAYO, la Dieta es el órgano fundamental de la confederación, compuesta:

*“de mandatarios designados por los órganos competentes de cada Estado participante, sujetos a mandato imperativo, es decir, a instrucciones recibidas de sus gobiernos. De este modo el órgano central viene a ser –y así lo definía la confederación germánica– un congreso permanente de embajadores. Las competencias del Congreso-Dieta son las necesarias para el desarrollo de los fines confederales, pero rigurosamente enumeradas, pudiendo ser modificadas tan solo por vía de tratado y requiriendo, por consiguiente, la unanimidad. Del mismo modo, las decisiones confederales han de ser tomadas por unanimidad o, al menos, por el asentimiento de dos tercios o tres cuartos de sus miembros. No hay normalmente atribución de funciones a determinados órganos, sino que todas pertenecen a la Dieta”<sup>933</sup>.*

Las decisiones de la confederación no obligan directamente a los individuos, sino a los Estados, de manera que para convertirse en derecho válido para los ciudadanos se precisa su transformación en normas jurídicas particulares de cada Estado

<sup>930</sup> J. BALZA, “La cooperación...”, *cit.*, pp. 72 y 73.

<sup>931</sup> CH. ROUSSEAU, *Derecho Internacional Público*, Barcelona, 1961, pp. 101-109.

<sup>932</sup> En Alemania la Dieta se llamaba Reichstag. El Congreso de Viena le dio el nombre de Bundestag (Dieta federal) con sede en Frankfurt. Son conocidas en la historia alemana por su significado histórico las Dietas de Colonia, Augsburgo, Spira, Frankfurt, Nuremberg, Ratisbona y Worms.

<sup>933</sup> La Dieta de la Confederación Helvética (1815-1848) era el elemento de vínculo confederal originario, derivado de pactos intercantonales, cuyos miembros eran plenipotenciarios sujetos a las instrucciones de los Cantones. En el pacto de 7 de agosto de 1815 se instituyó como órgano central supremo la Dieta, en la que cada Cantón disponía de un voto, competente para concluir los tratados de orden general y para decidir acerca de la guerra y la paz, así como para la designación de un superárbitro en los conflictos entre Cantones.

miembro<sup>934</sup>. No hay en la Dieta, prácticamente hablando, un órgano ejecutivo, aunque sí suele existir una especie de “Diputación permanente”, encargada de resolver los asuntos ordinarios, de vigilar el cumplimiento de los acuerdos y de realizar los actos necesarios para que éstos se lleven a cabo<sup>935</sup>.

Se asumen como características de la confederación dos instituciones que tienen en común el constituir una sustitución de las funciones o deberes de cada Estado. La primera es la ejecución federal o derecho de la Confederación a ejecutar por sí misma, incluso por medio de la coacción, los acuerdos confederales que por su fondo y su forma obliguen a los Estados participantes. La segunda es la intervención federal, también incluso por la fuerza, cuando en el orden interno de cada Estado se han producido situaciones que contradicen la esencia o los fines de la confederación, intervención que deriva del hecho mismo de que uno de los objetivos confederales es la seguridad interna de cada uno de sus miembros.

Cuando el artículo 5.1 del Acuerdo de Cooperación aludía a la “máxima representación política” lo hacía referida expresamente al Consejo, en cuanto estaba integrado por los Presidentes y tres miembros de cada uno de los Gobiernos. Nada había en el contenido del Acuerdo que permitiera sostener que el “Órgano Permanente de Encuentro (OPE)” se constituía en la máxima representación política de ambas Comunidades, lo que no tendría apoyo constitucional ni del propio texto, ya que en modo alguno los Gobiernos pueden atribuir al órgano una función de máxima representación política, que corresponde a órganos constitucionales como son ellos mismos y los respectivos Parlamentos, conforme a la Constitución y los Estatutos.

Por eso, la referencia a la representación política del artículo 5.1 había que relacionarla directamente con la naturaleza del “Órgano Permanente de Encuentro (OPE)” y el significado que en su estructura tenía el Consejo, estableciendo así su carácter del órgano de aquel en que participaba la representación política de los Gobiernos, frente al significado técnico e instrumental que se asignaba al Secretariado Permanente en el artículo 6 o al puramente técnico y de apoyo que correspondía a las Ponencias Técnicas conforme al artículo 7.

Nada existe en el “Órgano Permanente de Encuentro (OPE)” que permita identificarlo ni material ni formalmente con la Dieta, como institución confederal, que supondría, además, un estadio prefederal directamente afectado por la prohibición del artículo 145. 1 CE.

c) El Acuerdo de Cooperación no produce la “unión real” entre ambas Comunidades.

---

<sup>934</sup> M. GARCÍA PELAYO, *Derecho...*, cit., p. 213.

<sup>935</sup> M. GARCÍA PELAYO, *Derecho...*, cit., p. 214.

Del Acuerdo de Cooperación tampoco se desprende una “unión real” entre las Comunidades formantes, ni en el sentido institucional, ni como un modo de iniciar el proceso de integración previsto por la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución Española, el artículo 2.2 del EAPV y la Disposición Adicional Segunda de la LORAFNA<sup>936</sup>. La cooperación tiene una finalidad y unas técnicas diferentes a las de la integración, que no es preciso detallar. Baste con señalar como la más destacada el que aquélla se realiza entre los Gobiernos de las Comunidades con una intervención de los Parlamentos autonómicos y de las Cortes Generales, mientras que la decisión sobre la integración corresponde a la decisión de la población en referéndum. Se trata de acciones tan alejadas en lo institucional, lo legal y lo procesal, que sólo la mala fe, junto con la manipulación de la ignorancia, pueden llegar a confundirlas o a entreverarlas como etapas de una actuación final que de la cooperación intercomunitaria condujese a la integración.

Por “unión real” se entiende, según ROUSSEAU, una “organización política paralela de dos Estados que afecta, sobre todo, a las relaciones exteriores y conduce, prácticamente, a una unidad de política extranjera”. Tiene como elementos una cierta contigüidad territorial, base geográfica y vecindad. Se produce por un acto jurídico explícito, interno o internacional, por el que los Estados asociados convienen la realización en común de ciertas actividades. Existe una comunidad en la Jefatura del Estado, por lo que habitualmente se da entre Estados monárquicos, y órganos comunes (Jefe de Gobierno, Ministerios, Delegaciones Mixtas de los Parlamentos) encargados de la gestión de asuntos comunes (defensa, hacienda, política exterior), fuera de los cuales cada Estado conserva su competencia<sup>937</sup>.

Cuando se ha invocado la unión real de ambas Comunidades, es evidente que no se podía pensar en establecer una identificación con la de los Estados, porque fallaban todas las premisas y elementos descritos. Más bien se identificaba con el proceso previsto en la Constitución, la LORAFNA y el Estatuto para la integración o unión de ambas Comunidades. Sin embargo, ni los fundamentos constitucionales y legales, ni el contenido material, ni las condiciones formales, ni el tratarse del ejercicio de una competencia gubernamental permitían establecer una relación directa, lógica y jurídicamente fundada con el procedimiento de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución y normas estatutarias concordantes, que habilitan al Parlamento de Navarra para tomar por mayoría una iniciativa que ha de ser “ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos”. Una vez más, se trataba de una argumentación tan falsa como engañosa.

<sup>936</sup> M GARCÍA PELAYO, *Derecho...*, cit., p. 214: “Comité de Estado” de la Confederación norteamericana o el “Consejo restringido” de la Confederación germánica.

<sup>937</sup> J. M. CASTELLS, “Integración de Vasconia en el Estado Español”, en G. JAUREGUI, J. M. CASTELLS, X. IRIONDO, *La institucionalización...*, cit., p. 54, “es obvio denotar que las previstas normas integradoras de ambas comunidades existentes en los dos Estatutos, con innegable apoyatura en la disposición transitoria cuarta de la Constitución, no se han ejercitado en forma alguna, al faltar, al menos por el lado de una de las partes implicadas, la necesaria voluntad política de realizar el puente integracionista, tal como el pasado inmediato ha demostrado”.

d) El Órgano Permanente de Encuentro no creó una federación

En el capítulo primero se ha expuesto el régimen de la federación en su contenido, alcance y elementos identificadores, ninguno de los cuales se produce ni en el Acuerdo ni la organización que se configura con las características anteriormente descritas. Los elementos característicos no se dan ni en el modelo autonómico estatal ni en el Órgano Permanente de Encuentro (OPE):

– La federación implica la articulación de una nueva unidad política territorial, con carácter de nueva supracomunidad dentro del Estado, integrada por varias comunidades y dotada de su propia entidad con personalidad jurídica y competencias. La dualidad organizativa es un rango esencial de la estructura federal, con dos niveles de autoridad que corresponden a dos estructuras políticas completas, la de la federación y la de los miembros, cada una dotada de poder legislativo, de gobierno y de organización judicial separadas y con órganos exclusivos, con ámbito de poder y jurisdiccional diferente, territorialmente delimitado.

La estructura del Órgano de Cooperación y de su órgano, el Consejo, no es una supracomunidad; carece de otra entidad que la de ser un espacio de encuentro e instrumento de coordinación e impulso de los Gobiernos que la crean, constituyen y forman su voluntad; no tiene personalidad jurídica, ni competencias, ni ámbito territorial, ni capacidad decisoria y ejecutiva propias; ni poder normativo, ni jurisdiccional. Por tanto, se configura como un compromiso mutuo, no normativo, que no afecta al contenido competencial, que sólo configura un espacio de cooperación.

– La nueva dualidad organizativa tendría que circunscribirse necesariamente a los ámbitos propios del poder reconocido en la Constitución a las Comunidades Autónomas, configurando una nueva estructura política –no prevista en la Constitución– dotada de su propia capacidad legislativa y de gobierno, a través de órganos nuevos de la federación distintos de los propios de las Comunidades.

No hay estructura política, ni siquiera administrativa, que no sea la organización del foro de relación para que ésta pueda existir y producir efectos; su capacidad es limitada e instrumental para los Gobiernos. El Consejo no es órgano político en el sentido de ente representativo y decisorio; su referencia política, como se ha argumentado, es la de ser el espacio en que se encuentran los representantes políticos de los Gobiernos.

– Las unidades territoriales originales (Comunidades) mantienen un nivel de autonomía considerable, participan en la formación de la voluntad de la federación (supracomunidad), le atribuyen la titularidad y el ejercicio de algunas de sus competencias, la dirección y coordinación que armonice las distintas políticas que ejerciten las autonomías territoriales.

Las Comunidades son las titulares de las competencias –de las que no pueden disponer, salvo por modificación de sus Estatutos o transferencia conforme al artículo 150.2 CE– y las que las ejercen, porque se trata sólo de un “foro estable y permanente de relación”, sin competencias, sin recibirlas de aquéllas, sin capacidad de decisión