

Por el derecho a decidir de la ciudadanía navarra

*Análisis de la Lorafna y
propuestas para un
nuevo estatus político
en Navarra*

Octubre de 2025



www.ela.eus

ELA
EUSKAL SINDIKATUA

Introducción

El Parlamento de Navarra en octubre de 2023 creó la ponencia para estudiar una actualización de la Lorafna, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral.

En este documento, el sindicato ELA quiere compartir su visión sobre la Lorafna y realizar su propuesta para un nuevo estatus político en Navarra, un estatus que debe ser sometido a referéndum. Tomando como base la libre determinación de la ciudadanía navarra, las prioridades de ELA se basan en la justicia social, la normalización del euskera y el derecho de la ciudadanía navarra a decidir nuestra relación con el Estado y con el resto de territorios vascos.

1. Contexto histórico

1.1. La transición en Navarra, proceso tutelado por el franquismo

Durante el periodo que va desde la muerte de Franco (noviembre de 1975) hasta la celebración de las elecciones municipales y forales (abril 1979), la Diputación Foral, máximo órgano de Gobierno en Navarra, siguió siendo una institución de carácter franquista, tanto por su origen como por su composición política. La Diputación había sido elegida en 1974 en unas elecciones en las que no estaban garantizados unos mínimos derechos democráticos (libertad de expresión, libertad de reunión...). Esa Diputación franquista tuteló la transición y el nuevo régimen foral.

1.2. La negociación de la Lorafna se hizo de manera excluyente

En 1980 se creó la Comisión entre Navarra y el Estado para debatir el Estatuto navarro. La representación del Estado la ostentó Rodolfo Martín Villa, destacado dirigente franquista y posteriormente procesado por los asesinatos de San Fermín 1978 y del 3 de marzo de 1976 en Gasteiz. Por parte de Navarra formaron parte de la Comisión 4 diputados de UCD, 3 del PSE y 1 de UPN. De esta manera, en la parte negociadora de Navarra quedó excluido un tercio de su representación en el Parlamento; Herri Batasuna, Agrupaciones electorales, Nacionalistas Vascos (PNV y EE), Unión Navarra de Izquierdas y Partido Carlista (también partidario en aquellos años de la unidad de los cuatro territorios vascos de Hego Euskal Herria).

Tras el 23-F y la LOAPA (ley recentralizadora impuesta en Madrid) llegó la aprobación del Amejoramiento del Fuero (Lorafna), texto negociado en exclusiva por las fuerzas españolistas con el Gobierno de Madrid, tras haber anulado algunos capítulos aprobados por mayoría en el Parlamento, como el de la cooficialidad del euskera en toda Navarra. Así, el 15 de marzo de 1982, en la Cámara foral votaron a favor UCD, UPN y PSOE; el PNV lo hizo en contra, y el resto se ausentó de la votación en protesta por la gestión antidemocrática de la ley.

1.3. El PSOE en Navarra; de lucir la ikurriña en sus sedes a renegar de Euskal Herria en apenas 2 años

La mayoría parlamentaria salida de las primeras elecciones de 1979 era favorable a articular un marco institucional común para los cuatro territorios vascos, incluidos los 15 parlamentarios del PSN (en ese momento todavía dentro de la agrupación del Partido Socialista de Euskadi). En julio de 1979, los nuevos estatutos de los socialistas navarros dejaban clara “la pertenencia de Navarra a la comunidad natural del País Vasco, vinculación política que la mayoría de los navarros debería decidir en libertad” (documento firmado por Urralburu, Asiáin, Solchaga...). Los socialistas tenían la ikurriña en sus sedes navarras y todos los parlamentarios navarros participaron en la Asamblea de Parlamentarios Vascos (1977-78), salvo los de UCD.

Sin embargo, se vivió otro proceso oscuro para hacer virar a los 15 parlamentarios socialistas y que rechazaran participar en el Consejo General Vasco (1978-80). Del Burgo era el nuevo presidente de la Diputación, y antes de ser destituido por corrupción en el Caso FASA (crédito de 81 millones de pesetas concedido por la Diputación a Fundiciones de Alsasua que nunca fue devuelto), tuvo tiempo de maniobrar: “Para facilitar el alejamiento progresivo de los socialistas navarros del señuelo de Euzkadi, otorgarles la presidencia del Parlamento puede ser un buen comienzo; hay que implicar al PSOE en el ejercicio del poder foral”. Con ese objetivo, negoció a escondidas el apoyo de la derecha para que Víctor Manuel Arbeloa (PSOE) fuera presidente del Parlamento (abril de 1979), lo que produjo el efecto dominó para que Balduz (PSOE) fuera alcalde de Iruña en lugar de Patxi Zabaleta (HB).

De esta manera, en la votación del Parlamento foral para exigir un referéndum sobre la inclusión de Navarra en el proceso autonómico vasco (diciembre de 1979) los socialistas se abstuvieron, dando la victoria al No que defendía la derecha (UPN y UCD).

Estas maniobras culminarían, justo después del 23-F, con una resolución interna de la dirección socialista navarra (impulsada por Felipe González, según ‘El País’), donde se separaba de Euskadi para crear el PSN, liderado por Urralburu (quien poco después llegaría a la presidencia del Gobierno de Navarra, en la que emprendió una trayectoria corrupta que años después acarrearía su condena a prisión).

1.4. El Amejoramiento sirvió para apuntalar los privilegios de las élites reaccionarias de Navarra

El proceso de aprobación del Amejoramiento es una clara demostración del comportamiento histórico de las élites reaccionarias navarras, anteponiendo sus intereses por encima de las voluntades y necesidades de las mayorías sociales. Esas élites conformaron durante muchos años lo que se denominó "Corralito Foral", un entramado formado por UPN, PSN, CEN, Universidad del Opus, Diario de Navarra... También UGT y CCOO decidieron formar parte del

Corralito Foral, recibiendo millones de dinero público a cambio de renunciar a la confrontación social.

En 2015, consecuencia de un ciclo de movilización social en contra de la corrupción y de los recortes sociales, se logró sacar a UPN del Gobierno de Navarra. Lamentablemente, diez años después persisten muchas de las políticas establecidas durante el "Corralito Foral": negativa a hacer una reforma fiscal, asunción de las políticas de austeridad, inversión insuficiente en servicios públicos, privatización de los cuidados, TAV...

2. Navarra, único territorio histórico cuyo estatus político no fue aprobado en referéndum

Navarra sigue siendo, casi medio siglo después, el único territorio histórico que no ha sometido a consulta ciudadana su estatus político. Paradójicamente, Navarra es la única CCAA que puede votar si se une a otra CCAA (Transitoria IV de la Constitución), opción expresamente prohibida para el resto de CCAA (art. 145 de la Constitución).

En más de 40 años, la LORAFNA se ha modificado en tres ocasiones: en 2001 (fin del procedimiento automático para elegir presidente), en 2010 (ampliación de cuatro años de las legislaturas en caso de elecciones anticipadas) y en 2024 (asunción de las competencias de Tráfico). No obstante, al igual que la Ley Orgánica de 1982, ninguna de las reformas ha sido sometida a refrendo popular.

3. Una falsa bilateralidad con el Estado

Son frecuentes las declaraciones políticas que presentan la relación entre Navarra y el Estado como si fuera de igual a igual. La realidad es muy distinta: El Estado, en su lógica centralista, ha recurrido leyes navarras alegando invasión competencial, leyes que en algunos casos tenían un claro carácter social (asistencia sanitaria gratuita, copago farmacéutico, fracking, víctimas de violencia policial...). Esta invasión de competencias por parte de Madrid sitúa a Navarra en temas competenciales como una simple ventanilla del Estado.

Además, a día de hoy existen competencias que según la Lorafna deberían ser asumidas por Navarra, pero cuyo traspaso todavía no se ha materializado. El propio Acuerdo Programático de PSN, Geroa Bai y Contigo Zurekin contempla el inicio de las negociaciones con el Estado de las competencias reconocidas a Navarra por la Lorafna.

En cuanto a la competencia de tráfico por parte de Navarra, pese a que el Amejoramiento reconoce que le corresponde a Navarra, el Estado había usurpado durante el franquismo. Sin embargo, esta transferencia lograda recientemente no obedece a una relación de bilateralidad

entre Navarra y Estado, sino que ha sido el Tribunal Supremo (marzo de 2018) el órgano que ha establecido que corresponde a Navarra ejercer dichas competencias.

4. La negativa a tener un salario mínimo propio para Navarra, claro ejemplo de los límites de la Lora y del diálogo social

En 2025 ELA, junto a otras organizaciones sindicales, pusimos en marcha una dinámica para conseguir que Navarra tenga un SMI propio adaptado a nuestra realidad socioeconómica. Este cambio beneficiaría directamente a las personas en situación más precaria en el mundo laboral, además de suponer un avance en autogobierno y en igualdad, pues contribuiría a reducir las brechas salariales de género y origen. De esta manera, se daría un paso para combatir la precariedad estructural y garantizar un acceso más equitativo a derechos básicos como la vivienda o los cuidados.

Sin embargo, el Gobierno de Navarra, CEN, CCOO y UGT han acordado rechazar esta propuesta. Es más, la Presidenta del Gobierno, María Chivite, se negó a reunirse con los promotores de esta iniciativa.

5. Una ponencia con escaso recorrido

No creemos que la creación de esta ponencia vaya a ser el acicate para cuestionar el estatus político de Navarra y someterlo a consulta a la ciudadanía de Navarra. De hecho, el objetivo de la ponencia es "estudiar la actualización de la Lora". Es decir, el objetivo no es concretar una propuesta, sino simplemente estudiar una posible actualización. Asimismo, el acuerdo programático 2023-2027 firmado por PSN, Geroa Bai y Contigo Zurekin no cuestiona el marco de la Lora.

UPN, PSN y PP ya han manifestado que en esta ponencia van a ser un "dique de contención" en contra de cualquier cambio del estatus político de Navarra, y el PSN también ha dicho que no va a permitir que la ponencia acabe con la zonificación lingüística.

No obstante, las propuestas de EH Bildu y Geroa Bai pueden ser un punto de partida para reactivar un debate adormecido. Por un lado, EH Bildu ha presentado unas bases en las que se aboga "por el reconocimiento de Nafarroa como sujeto político de decisión tanto respecto al Estado como respecto al resto de territorios vascos". Asimismo, defiende la oficialidad del euskera en todo el territorio y que el acuerdo se someta a referéndum. Y, por otro lado, Geroa Bai también defiende a Navarra como "sujeto político con capacidad plena para decidir libre y democráticamente su estructura político-institucional", y considera que la actualización de la Lora tiene que tener un "referendo ciudadano".

6. Propuestas de ELA

ELA considera necesario poner en marcha un proceso que finalice con un nuevo estatus político para Navarra. Ese estatus debe ser sometido a referéndum, tiene que posibilitar la libre determinación de la población navarra, debe declarar el euskera oficial en todo el territorio, y tiene que ofrecer herramientas para transformar la sociedad en términos de equidad social, feminismo o medioambiente.

ELA considera que tiene una triple legitimidad para ser proactivo de cara a que Navarra consiga un nuevo estatus político. En primer lugar, cabe recordar que ELA fue una de las organizaciones que sufrió el hostigamiento del "Corralito Foral" (exclusión de diferentes órganos, listas negras para despedir a personas afiliadas a ELA...). En segundo lugar, porque ELA, junto a otras muchas organizaciones sociales, impulsó ese ciclo movilizador contra la corrupción y los recortes sociales que provocó la salida de UPN del Gobierno de Navarra. Y, en tercer lugar, porque cada día estamos recibiendo más apoyo de los trabajadores y trabajadoras navarras. A pesar de todos los millones de dinero público a UGT y CCOO y a pesar del apoyo de la Patronal a esos sindicatos, en el año 2010 estábamos a más de 600 representantes del primer sindicato y a día de hoy apenas nos separan 120 delegados y delegadas. Además, en octubre de 2022 superamos los 1.500 delegados y delegadas en Navarra, lo que jurídicamente nos otorga la condición de sindicato más representativo, a lo que hay que sumar las más de 11.000 personas afiliadas que el sindicato tiene en Navarra.

En esa misma línea, la aportación del sindicato para que Navarra tenga más justicia social radica en nuestra acción en los propios centros de trabajo para lograr, negociación tras negociación, un mejor reparto de la riqueza. Uno de los elementos que más nos enorgullece es nuestra implantación en la Ribera donde prácticamente el 24% de los representantes que se eligen son de ELA, lo que nos convierte en la única organización abertzale con implantación real en toda Navarra.

6.1. Derecho a decidir de Navarra

En opinión de ELA se debe garantizar el derecho a decidir de Navarra, sin otro límite que la propia voluntad de la ciudadanía navarra. Hay que recordar que Navarra es la única comunidad histórica cuyo estatus político no ha sido sometido a referéndum. Además, también hay que tener en cuenta que tres cuartas partes de la población navarra actual no vivió el proceso de aprobación del Amejoramiento.

6.2. Relación con los otros territorios vascos

La actualización de la Lora debe pasar por el reconocimiento de Navarra como sujeto político de decisión tanto respecto al Estado como respecto a su relación con el resto de territorios

vascos. ELA considera que Navarra forma parte de Euskal Herria, una comunidad histórica y cultural nacional con el resto de territorios vascos, y por eso defiende la constitución de una república vasca independiente.

6.3. Proceso participativo, movilizador, sin vetos y con garantías

Queremos un proceso con las mayores dosis posibles de participación y movilización de la sociedad en general, y sobre todo de la sociedad organizada. Para ELA es imprescindible empoderar a la sociedad, evitando que las élites desvíen el proceso hacia sus intereses ignorando las demandas de la mayoría social. Asimismo, ELA no asume que el Estado tenga la posibilidad de imponer vetos o límites a la discusión sobre el estatus político navarro.

Por último, es indispensable, en caso de que se consigan avances en materia de autogobierno, que haya garantías suficientes de cumplimiento, es decir, que se delimiten con precisión las competencias exclusivas de Navarra y establecer cláusulas de no intervención por parte del Estado. Esto podría incluir tribunales específicos para resolver conflictos de competencias de manera imparcial, evitando el control del Tribunal Constitucional español.

6.4. Normalización del euskera

El euskera es patrimonio común de los navarros y navarras, una lengua originaria de Navarra y de Euskal Herria. Entre las lenguas que se hablan aquí el euskera es la única que no procede de otro lugar, ni se habla en ninguna otra parte. Al ser un bien común debe estar al alcance de todos y de todas, por lo que el derecho a su utilización debe ser reconocido con carácter general, y nadie debe poner limitaciones a su uso, del mismo modo que no se ponen limitaciones al uso del castellano. Las estrategias antidemocráticas para hacernos percibir el euskera como una amenaza o un peligro sólo acarrearán discriminación y recortes de derechos.

El euskera debe ser oficial en toda Navarra para garantizar los derechos de toda la ciudadanía. ELA defiende el derecho de toda la ciudadanía navarra, viva donde viva, a vivir y trabajar en euskera. No se puede dividir Navarra en zonas, porque la zonificación es una medida que atenta contra la igualdad de derechos. La zonificación lingüística viene establecida en la propia Lora y se desarrolló posteriormente en la Ley del Euskera. El mantenimiento de la zonificación lingüística perpetúa situaciones tan ilógicas como que haya convocatorias en las que se valora para el acceso a la función pública el conocimiento del alemán, del francés o del inglés, pero no el conocimiento del euskera.

La Carta Europea de lenguas minoritarias es el instrumento jurídico internacional más importante para la protección de lenguas como el euskera. Es un tratado internacional adoptado en 1992 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa y fue ratificada en 2001 por el Estado Español. Navarra, desde el punto de vista jurídico, está obligada a cumplir las obligaciones internacionales derivadas de esa carta, y eso es algo que ni la Lora ni la ley del euskera están

haciendo. Además, ambas leyes se aprobaron hace muchos años (Lorafna en 1982 y Ley del euskera en 1986), por lo que no se corresponden con la realidad sociolingüística actual.

Por eso es necesario un nuevo estatus político y una nueva ley del euskera que eliminen la zonificación lingüística y que garanticen el derecho a vivir en euskera. En una época en la que se diluyen las identidades, es sumamente importante tejer identidades colectivas, e incidir así más eficazmente en transformaciones sociales basadas en la solidaridad. Por ello, ELA sostiene que promover el euskera refuerza, asimismo, la idea de comunidad, lo que a su vez potencia la solidaridad.

La oficialización del euskera en toda Navarra debería ir de la mano de la autonomía local para adaptar el proceso al nivel de conocimiento e implantación de cada localidad. En cualquier caso, habría que garantizar unas pautas de actuación comunes que debería cumplir todo ayuntamiento, a partir de las cuales se desarrollarían actuaciones más adecuadas a la realidad sociolingüística de cada localidad. El objetivo debe ser alcanzar paulatinamente, aunque en ritmos diferentes, la plena normalización del euskera y el derecho a vivir en euskera en todos los ámbitos sociales.

Asimismo, en el ámbito educativo es indispensable garantizar un conocimiento mínimo del euskera por parte de todo el alumnado de Navarra. Al fin y al cabo, el conocimiento del euskera tiene que ser un elemento cohesionador de la sociedad navarra. Además, el aprendizaje del euskera no dificulta el aprendizaje de otras lenguas, como nos quieren hacer creer ciertas mentalidades monolingües cerradas. Es ilógico que las lenguas extranjeras sean obligatorias y, en cambio, una lengua propia no lo sea. Asimismo, ELA se muestra contrario a la imposición de programas como el PAI, en los que se arrincona el euskera bajo la excusa de fomentar el aprendizaje de otras lenguas. El PSN no ha dudado en alinearse con UPN, PP y Vox para consolidar el PAI. Además, hay que recordar que altos cargos del Gobierno de Navarra, entre ellos el actual Consejero de Educación, participaron en la manifestación que la extrema derecha realizó el 2 de junio de 2018 en contra del euskera.

6.5. Mayor asunción de competencias

ELA considera que el nuevo estatus político de Navarra tiene que suponer, además del pleno desarrollo de las competencias ya reconocidas, la asunción de las siguientes competencias:

- Autonomía para decidir la política fiscal y presupuestaria, dejando sin efecto el techo de gasto y las políticas de austeridad.
- Marco propio de relaciones laborales y protección social, incluyendo la completa transferencia de la legislación laboral.
- Un sistema navarro de Seguridad Social independiente.

- La exclusividad en la regulación de las condiciones laborales del sector público, anulando la tasa de reposición de forma que Navarra pueda fijar libremente el número de empleados y empleadas públicas.
- Competencia para establecer un currículum propio en el ámbito educativo.
- Competencia para fijar la cuantía del SMI.
- Asunción de las competencias de Inspección de Trabajo.

6.6. La competencia de tráfico debe ir acompañada de la salida de otras policías

ELA siempre se ha mostrado partidario de que Navarra asuma dicha competencia, para lo que defiende que dicho proceso se haga ampliando la plantilla de la Policía Foral, y no a través de la integración de la Guardia Civil en Policía Foral. La asunción de la competencia de tráfico por parte de la Policía Foral debe ser un primer paso para el desarrollo integral de la Policía Foral, un proceso que debe conllevar la salida de la Guardia Civil, de la Policía Nacional y del Ejército español de Navarra.

Asimismo, también es necesario abordar un debate sobre el modelo policial. En ese sentido, ELA apuesta por una policía profesional, de carácter civil, con perspectiva de género y donde se respeten los derechos lingüísticos de la ciudadanía.

6.7. Un nuevo estatus para avanzar en justicia social, feminismo y justicia climática

En opinión de ELA el nuevo estatus político de Navarra debería ser una oportunidad para avanzar en justicia social, feminismo y justicia climática. A día de hoy, mientras Navarra encadena años de crecimiento económico, las desigualdades sociales se están multiplicando, y hay ya más de 114.000 navarros y navarras que viven en riesgo de pobreza. Para combatir ese aumento de la desigualdad social urge realizar una reforma fiscal, romper con la política fiscal de este Gobierno de Navarra, que prácticamente es la misma que dejó UPN hace 10 años y garantizar el acceso a una vivienda digna.

Para avanzar en términos de justicia social es indispensable combatir las desigualdades de género, garantizar el acceso a la vivienda y abandonar las infraestructuras con enorme impacto ecológico como el Tren de Alta Velocidad.

6.8. Navarra, tierra de acogida

Cada vez más personas de distintos países viven en Navarra, donde prácticamente el 20% de la población es de origen extranjero. Se trata de personas que vienen para mejorar sus condiciones de vida, ya sea por situaciones violentas, por razones climáticas, por el deseo de una vida mejor, o porque requieren una especial protección o asilo frente a violaciones de los derechos humanos. Son personas que deben empezar de cero en un nuevo país, partiendo de una realidad de desigualdad y discriminación. Las personas migradas se ven obligadas a trabajar en la economía sumergida, sin protección de derechos ni salud laboral, debido a la injusta Ley de Extranjería impuesta por el Estado. Especialmente afectadas por esta situación son las mujeres migradas, que se ven avocadas a realizar trabajos de cuidados en muchas ocasiones en situación de explotación. Por ello es necesario que el nuevo estatus político de Navarra sirva como instrumento para mejorar la calidad de vida de las personas migradas, profundizando en las competencias de vivienda, educación y bienestar social.

6.9. Reconocimiento de la historia de Navarra

El Preámbulo de la Lora-fna incluye una visión reduccionista y sesgada de la historia de Navarra, donde se habla de una "incorporación de Navarra a la unidad nacional", y donde se obvia que Navarra fue un Reino independiente durante muchos siglos. Por eso, el nuevo estatus político debería reconocer y prestigiar la historia de Navarra.

6.10. Memoria democrática

Una de las materias en las que más se ha avanzado desde la salida de UPN del Gobierno ha sido en todo lo relacionado con la memoria democrática y el reconocimiento de las víctimas de abusos policiales. Sin embargo, es indispensable seguir dando pasos en esa dirección, incluyendo la demolición del Monumento a los Caídos. Por eso el nuevo estatus político tiene que servir también para reparar el dolor de las miles de víctimas del franquismo.

7. Conclusiones

- El proceso de la Lora-fna estuvo tutelado por el franquismo, se hizo de manera excluyente y sirvió para apuntalar los privilegios de las élites reaccionarias de Navarra.
- ELA considera que se debe garantizar el derecho a decidir de Navarra y se debe respetar el derecho a la libre determinación de la población navarra, sin otro límite que la propia voluntad de la ciudadanía navarra.

- ELA defiende un nuevo estatus político para Navarra que debe ser sometido a consulta ciudadana para, entre otras cosas, decidir nuestra relación con el Estado y con el resto de territorios vascos.
- ELA considera que Navarra forma parte de Euskal Herria, una comunidad histórica y cultural nacional con el resto de territorios vascos, y por eso defiende la constitución de una república vasca independiente.
- Para lograrlo es necesaria la puesta en marcha de un proceso participativo, movilizador, sin vetos y con garantías.
- El nuevo estatus político de Navarra debe ir acompañado de una modificación de la Ley del Euskera, eliminando la actual zonificación y haciendo que el euskera sea oficial en toda Navarra.
- Este nuevo estatus político tiene que servir, entre otras cosas, para asumir nuevas competencias y avanzar en términos de justicia social, feminismo y justicia climática.



www.ela.eus

ELA
EUSKAL SINDIKATUA