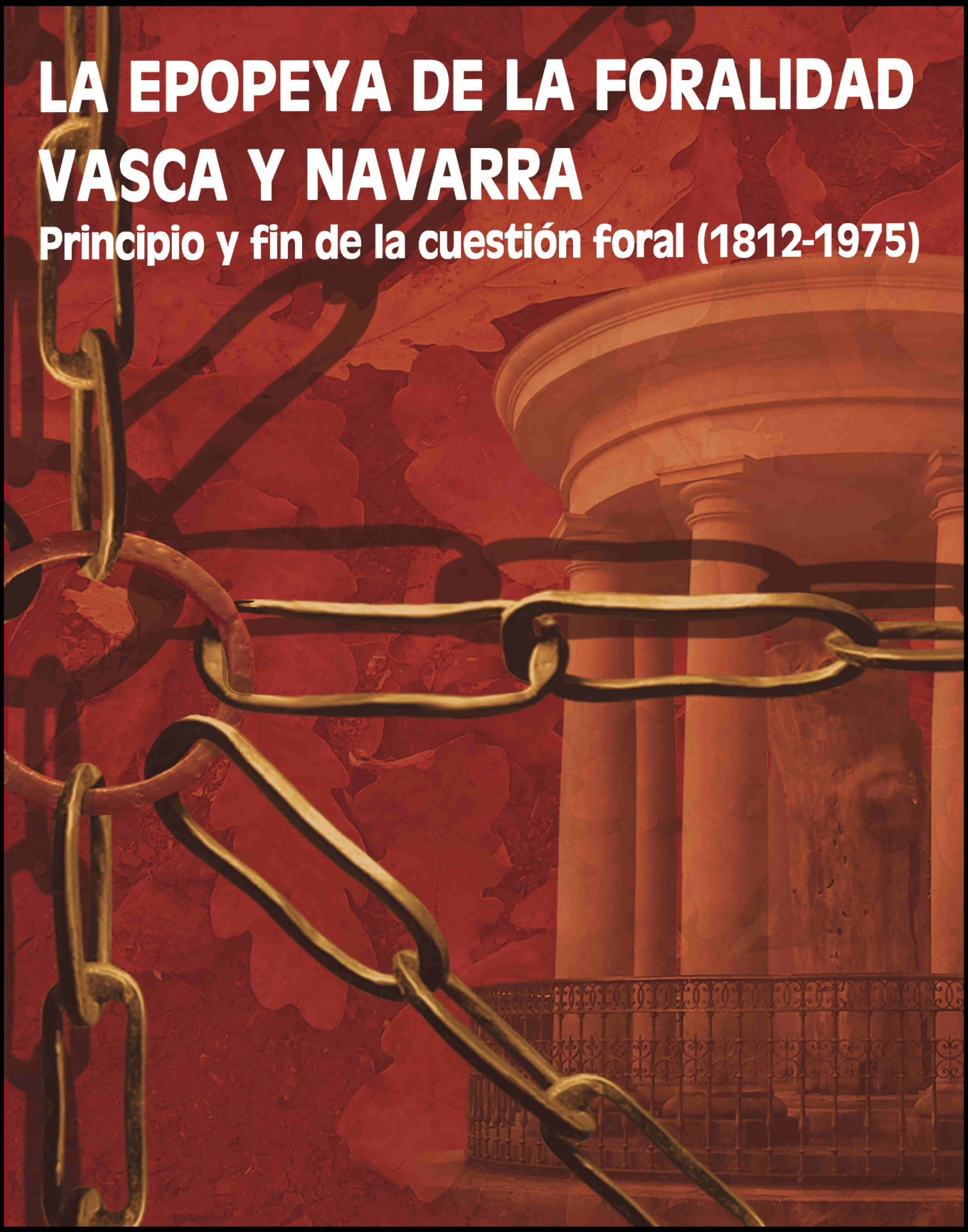
LA EPOPEYA DE LA FORALIDAD VASCA Y NAVARRA

Principio y fin de la cuestión foral (1812-1975)



JAIME IGNACIO del BURGO

Propietario de los Derechos: Fundación Popular de Estudios Vascos

Acuerdo de Licencia:

Este libro está publicado bajo la siguiente licencia Creative Commons:

Atribución-CompartirIgual 3.0 Unported (CC BY-SA 3.0)
(https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/deed.es)

Diseño portada: Piru Velasco

Maquetación e impresión: Imprenta Santamaría S.L.

Colabora: EUSKO JAURLARITZA GOBIERNO VASCO BFA DFB Bizkaiko Foru Aldundia Diputación Foral de Bizkaia

ISBN: 978-84-945037-0-2

Depósito legal: BI-27-2016

Jaime Ignacio del Burgo

Académico Correspondiente de la Reales Academia de la Historia, de Ciencias Morales y Políticas, y de Jurisprudencia y Legislación

LA EPOPEYA DE LA FORALIDAD VASCA Y NAVARRA

Principio y fin de la cuestión foral

Primera parte

(1812-1978)

2015

ÍNDICE

PRÓLOGO 9

INTRODUCCIÓN 13

NAVARRA 17

LAS PROVINCIAS VASCONGADAS 23

Álava 23

Guipúzcoa 24

Vizcaya 25

Consideraciones comunes a las tres Provincias 26

EL CARLISMO 29

EL ORIGEN DE LA CUESTIÓN FORAL 33

El Convenio de Vergara 34

La Ley de confirmación de fueros de 25 de octubre de 1839 37

NAVARRA Y LA CUESTIÓN FORAL 41

El fuerismo liberal navarro 41

La Ley Paccionada de 1841 43

Evolución del nuevo régimen foral 48

El acuerdo sobre la contribución de culto y clero (1849) 50

La III guerra carlista y su repercusión en Navarra 57

El régimen foral de Navarra en peligro. 67

Cánovas niega el carácter paccionado de la Ley de 1841 73

El gran desliz de Cánovas: "Cuando la fuerza causa estado la fuerza es el derecho" 74

Cánovas pacta con Navarra. El Convenio de Tejada Valdosera (1877) 77

La Gamazada (1893) 79

De la Gamazada al Convenio Económico de 1927 89

Contrafuero republicano (1933-1936) 92

El régimen de Franco 96

La transición democrática, tiempo de incertidumbre para el régimen foral 99

LA CUESTIÓN FORAL EN LAS PROVINCIAS VASCONGADAS 103

La sublevación de las Diputaciones generales contra la Regencia de Espartero y sus consecuencias (1841) 103

Caída de Espartero (1843) y restauración de los fueros 109

Fortalecimiento del régimen foral vascongado (1844-1876) 110

El pensamiento "fuerista" de Cánovas del Castillo (1873) 119

Irritación de la opinión liberal 125

La Ley abolitoria de 1876 126

Moraza: el canto del cisne de la foralidad vascongada 128

La ejecución de la ley abolitoria 134

EL AVE FENIX DE LA FORALIDAD VASCA: LOS CONCIERTOS ECONÓMICOS 137

El primer concierto (1878) 137

Un debate esclarecedor: la interpelación de Ricardo Balparda 139

Cánovas se defiende 143

Evolución del régimen de Concierto 149

El segundo Concierto (1887) 150

El tercer Concierto (1894) 152

Los Conciertos económicos del siglo XX 154

El cuarto Concierto (1906) 155

Real Decreto de 1919 sobre la interpretación del Concierto 157

El Concierto económico de 1925 160

LA ESPAÑA AGÓNICA DE ALFONSO XIII 165

La irrupción del nacionalismo vasco 165

La Restauración o la crisis permanente 168

Cataluña, el gran problema de España 170

Anarquismo, militarismo y el baile de los gobiernos de turno 171

La dictadura del general Primo de Rivera (1923-1930) 175

Intentos de reintegración foral bajo la Dictadura 177

El triste final del régimen de la Restauración (1931) 178

ENTRE LA FORALIDAD Y LA AUTONOMÍA. LOS INTENTOS DE REGIONALIZACIÓN DEL PRIMER TERCIO DEL SIGLO XX *181*

Reintegración foral y nacionalismo vasco 181

Antonio Maura y su frustrada reforma administrativa (1906) 184

El intento de formar un frente común vasco-navarro (1917-1918) 187

España, una vez más, al borde del abismo 194

El proyecto de Estatuto Orgánico de autonomía de la Región vasca (1918) 198

La explosión del catalanismo (1918-1919) 203

El temple de Romanones 211

El proyecto Romanones para la regionalización de España (1919) 215

La autonomía vasca en el proyecto Romanones 218

La reintegración foral navarra: la "magna asamblea" de 1918 221

El conflicto de Alduides 244

El naufragio del proyecto de regionalización 247

La autonomía local navarra y el convenio con el Estado de 1925 247

LA SEGUNDA REPÚBLICA: AUTONOMÍA VERSUS FORALIDAD *257*

El carlismo ante la proclamación de la II República 258

El Estatuto de Estella (1931) 261

Los proyectos de la Comisión gestora de Navarra (1931) 271

El Estatuto vasco-navarro de las Comisiones Gestoras (1932) 276

Debate apasionado 284

Navarra rechaza el Estatuto vasco-navarro: Asamblea General de 19 de junio de 1932 291

Vencedores y vencidos 299

El Estatuto Vasco de 1933 304

El Estatuto al arbitrio de las Cortes republicanas 308

El Estatuto de 1936 314

La derrota de la reintegración foral 320

Reivindicación del Estatuto de 1936 durante el franquismo (1937-1975) 327

La derogación de los conciertos de Guipúzcoa y Vizcaya (1937). Confirmación del concierto de Álava 330

EL EFÍMERO RESURGIR DEL FUERISMO VASCONGADO DURANTE LAS POSTRIMERÍAS DEL FRANQUISMO 333

Intentos de restauración foral durante la transición democrática (1975-1977) 335

Iniciativas municipales 340

La apuesta por la nacionalidad frente al foralismo en el nacimiento de la democracia 342

ANEXOS 347

Constitución de 1812 349

Ley de confirmación de fueros de las provincias vascongadas y Navarra (25 de Octubre de 1839) 355

Ley paccionada de modificación de los fueros de Navarra (16 de Agosto de 1841) 357

Ley abolitoria de los fueros vascongados 361

Primer concierto económico de las provincias vascongadas 363

Real Decreto de 5 de mayo de 1877 363

Decreto-ley derogatorio de los conciertos económicos de Guipúzcoa y Vizcaya y confirmación del concierto económico de Álava 367

ÍNDICE ONOMÁSTICO 371

PRÓLOGO

La fecunda pluma de Jaime Ignacio del Burgo nos ofrece hoy un nuevo libro, en el que traza la historia –completa, detallada, objetiva– de las vicisitudes sufridas por los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra desde la caída del Antiguo Régimen. Lo avalan muchos años de investigación y de reflexión sobre este tema. Ya en 1968 lo abordó en su obra *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra* y más tarde, en el año 2010, estudió en profundidad una de sus etapas en el libro *Cánovas y los conciertos económicos, agonía, muerte y resurrección de los fueros vascos*. Esta publicación es ahora muy oportuna, porque no faltan quienes intentan poner de nuevo en tela de juicio esta cuestión, lamentablemente mal conocida –y en consecuencia mal interpretada– no sólo por gran parte de los españoles, sino incluso por muchos de los que desde la política pretenden reformarla. La presente obra de un gran especialista esperemos que contribuya a sentar definitivamente las ideas básicas.

La *epopeya*, como la califica el autor, parte de aquel triste periodo de nuestra historia en el que una España malherida por la guerra de la Independencia quiso nacer de nuevo en las Cortes de Cádiz. Hoy se considera *políticamente correcto* apoyar las ideas que presidieron aquella constitución y su entorno, tapando cuidadosamente sus –a mi juicio muchos– ingredientes negativos. Aquellas Cortes (1808-1813), aunque se oponen a la invasión de nuestro territorio, arrastradas por los exaltados diputados reformistas que desprecian todo lo antiguo sólo por serlo, abominan de las tradiciones españolas y buscan los modelos en la revolución francesa, cuyo ideario aceptan sin titubeo. Ganan las ideas de los que pierden la guerra; no fue la última vez que ha sucedido.

Es una época de desapego, de desamor y liquidación de nuestras tradiciones, de olvido de nuestra historia y aun deseo de borrarla. El escudo de armas recomendado por Juan Antonio Llorente para su amado rey José en 1809 prescinde de los emblemas usados durante siete siglos. En 1812 Valentín de Foronda propone dividir el territorio nacional en porciones *numeradas*, suprimiendo todos los nombres de regiones y comarcas, y otro proyecto utópico recomendaba dividirlo *en cuadrículas*. Tras el terrible saqueo de las tropas napoleónicas, nuestro patrimonio artístico sufre gravísimas depredaciones; se venden al exterior numerosas obras de arte, los territorios americanos se emancipan … Las ideas sembradas por el *Diccionario crítico-burlesco* de Bartolomé José Gallardo (1812) y por periódicos como el *Semanario patriótico*, *El Tribuno* o *El redactor de Cádiz* dan su fruto durante la primera guerra carlista con los ataques a la Iglesia y a la nobleza, siguiendo ejemplos bien conocidos.

En 1515, el reino de Navarra se unió al reino de Castilla (y León), pero ya antes ambos territorios eran España. Se ha dicho, con razón, que las singularidades que nos distinguen de otros países de Occidente proceden de aquel terrible hachazo a la continuidad que supuso la invasión islámica. Las comunicaciones difíciles hicieron que naciesen varios centros de resistencia desde los que se iniciaría el proceso de la Reconquista y darían origen a los diferentes reinos. Fracasado el *Imperium Hispaniae* leonés, la idea de unidad permanece en la España *de los cinco reinos*. En la primera mitad del siglo XIII, después de la batalla de las Navas de Tolosa, se percibe con gran fuerza el sentimiento de unidad en todos los reinos españoles gracias, en buena parte, a la acción diplomática de los legados pontificios. El Fuero Antiguo de Navarra explica a Teobaldo de Champaña cuál debe ser su conducta como un «rey de Espaina» y Jaime el Conquistador ayuda a Castilla «per salvar Espanya». Todavía en 1640 los portugueses, independizados, cuestionan a Felipe IV la titulación de *rex Hispaniarum*, pues ellos eran parte de España.

La unión de ambas porciones de España, Navarra y Castilla, se verificó de igual a igual, pero ¿en qué lugar había de colocarse el nombre y el emblema heráldico del reino que se añadía, Navarra, en las largas titulaciones y complicados escudos que corresponden a los reyes *de territorios*, como eran los de la Monarquía Hispánica? Fernando el Católico colocaba el cuartel de Navarra bajo el de Aragón, como se ve en su escudo que en la Catedral de Pamplona simboliza el Patronato Real, pero la simplificación adoptada por Carlos V suprimió las cadenas. Más tarde, Felipe II continuó esa misma organización heráldica, según se observa en sus escudos de Real Patronato en el Monasterio de Fitero e incluso en el sello de la chancillería de Navarra, usado en Pamplona por la Real Corte. Sin embargo, sí incluía Navarra en su titulación: *Dei gratia Rex Castellae, Legionis, Aragonum, Navarrae, utriusque Siciliae, Indiarum Insularum et Terrae Firmae*

Maris Oceani, etc.. La supresión de las cadenas motivó una petición de reparo de agravio en las Cortes de 1561, que el rey aceptó y aclaró después, en 1586, que el cuartel de Navarra debería situarse tras las armas de Castilla. Sin duda quería decir después del cuartelado de Castilla y León, pero en la nueva matriz que se abrió se representó un insólito cuartelado de Castilla y Navarra, llevando a un cuartel separado los dos leones omitidos. Las reclamaciones sobre la presencia de las armas y titulación de Navarra continuaron durante todo el siglo XVII.

Después de los vaivenes de los últimos años del reinado de Fernando VII, el final del Reino de Navarra entendido a la manera tradicional se consuma en 1839, en la ley que confirma los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra «sin perjuicio de la unidad constitucional de España». Pero los representantes navarros supieron negociar con el gobierno central. La cuestión batallona era entonces, como lo es ahora, la económica, el moderno valor en alza pues a nadie le importan ya hoy otras diferencias de los Derechos forales. Antes, los ataques a los fueros vascos giraban en torno a la hidalguía universal, las *vizcainías* de la chancillería de Valladolid, rechazadas por los propios fiscales de aquel tribunal, como Juan García de Saavedra, autor de una célebre obra (1588), y luego su sucesor en 1608. Todavía en 1850, ya abolido el reconocimiento de la calidad de noble por la administración pública, sigue siendo uno de los argumentos de la obra de Rafael de Navascués, antiguo Jefe Político de Vizcaya.

En la discusión sobre la acomodación de los fueros del reino de Navarra a la unidad constitucional, los comisionados navarros tuvieron que esgrimir ante el Gobierno las condiciones de la anexión: «Navarra se unió a Castilla con ciertos pactos que no se pueden en rigor alterar sino de mutuo consentimiento». Por fin se llegó a un acuerdo, concretado en la Ley Paccionada de 1841, que reconocía a la *provincia* de Navarra singularidades en el gobierno económico interior y en el régimen municipal. En la gestión y consecución del acuerdo hubieron de tener parte muy activa dos ilustres corellanos: Fermín de Arteta y Sesma, Jefe Político de Navarra, ministro de la Gobernación durante unos días a principios de Septiembre de 1840, y sobre todo mi tatarabuelo José Alonso y Ruiz de Conejares, magistrado del Tribunal Supremo, nombrado ministro de Gracia y Justicia por Espartero en Mayo de 1841. El 14 de Agosto siguiente refrendaría como ministro la Ley Paccionada, publicada en la Gaceta dos días después. Testimonio de su intervención y de su conocimiento jurídico de los fueros es su obra impresa en Madrid en 1848, *Recopilación y comentarios de los fueros y leyes de Navarra que han quedado vigentes después de la modificación hecha por la Ley Paccionada de 16 de Agosto de 1841*.

Puedo haberse producido otra Ley Paccionada para las Provincias Vasconga-

das. Pero sus comisionados, a diferencia de los navarros, se volvieron de Madrid sin ningún acuerdo, lo que les permitió capear el vendaval centralizador hasta 1876. Ese año, la negativa a renunciar a su obsoleta de "provincias exentas" (servicio militar y contribución al erario común) llevó a Cánovas a hacer tabla rasa del edificio foral de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, aunque haciendo de la necesidad virtud les otorgó los conciertos económicos que hoy es pilar de la actual autonomía vasca.

Vascos y navarros, desde 1812, protagonizaron la gran *epopeya* de la foralidad. Sus interminables peripecias, sus complejas conexiones, se estudian con rigor y detenimiento en este libro, llamado a desempeñar un importante papel esclarecedor en los debates que podrían plantearse en el futuro.

Faustino Menéndez Pidal de Navascués
Director honorario de la Real Academia de la Historia

INTRODUCCIÓN

La llamada "cuestión foral", que afectó a Navarra y a las Provincias Vascongadas, surgió en el mismo momento del nacimiento de la Constitución de 1812, que establecía una organización centralizada y uniforme de la Monarquía española incompatible con la pervivencia del antiguo Reino de Navarra y, en buena medida, de la foralidad de las Provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Dos de las tres guerras carlistas, las de 1833-1840 y 1872-1876, tuvieron gran influencia en la crisis de los fueros vascos y navarros.

La Constitución de Cádiz[1] puso los cimientos del Estado-nación que hoy conocemos. Después de definir a la Nación española como "*la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios*" (artículo 1º), proclamaba que "*la Nación española es libre e independiente, y no es, ni puede ser patrimonio de ninguna familia o persona*" (artículo 2º). En congruencia con este pronunciamiento, la Constitución declaraba que "*la soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales*" (artículo 3º). En 1812 se decretó el final del absolutismo monárquico. El rey quedaba despojado de la soberanía. En lo sucesivo, la ley sería fruto de la voluntad de la Nación representada en Cortes, elegidas por sufragio.

Nada hay que objetar, sino todo lo contrario, a todos los pronunciamientos anteriores. Sí, en cambio, hay que deplorar que la Constitución gaditana al alumbrar la Nación española la hubiera vinculado a un Estado cortado con un patrón abso-

1 La Constitución de 1812 fue promulgada en Cádiz el 19 de marzo de dicho año, festividad de San José. Esta es la razón por la que se le denominara popularmente como "La Pepa".

lutamente centralizador. En vez de reconocer la pluralidad de aquella gigantesca Nación, que intentaba unir nada menos a los españoles de ambos hemisferios, dividió el territorio nacional en "provincias" regidas por un modelo de organización uniforme y sujeto al poder central. Y así, el "*gobierno político*" de las provincias (artículo 324) se ejercería en cada una de ellas por un "*jefe superior*" (al que más adelante se denominaría gobernador civil), que además de ser la *longa manu* del Gobierno de la Nación presidiría una "*diputación provincial*" representativa cuya finalidad sería "*promover su prosperidad*" (artículo 325). Los constituyentes gaditanos estaban firmemente convencidos de que la centralización y el progreso eran conceptos indisociables.

El triunfo del constitucionalismo gaditano suponía tanto para Navarra como para las Provincias Vascongadas la pérdida de la foralidad. Pero la Revolución liberal no triunfó de la noche a la mañana. La restauración de Fernando VII tras el fin de la Guerra de la Independencia que supuso la derogación de la Constitución de 1812, la sublevación de Riego (1820), la guerra "realista" que siguió después y concluyó con la "liberación" en 1823 del monarca absoluto y las tres guerras carlistas (1833-1840, 1848-1849 y 1872-1876) impidieron la consolidación del régimen liberal, que podría considerarse definitivamente asentado con la promulgación de la Constitución de 1876.

En medio de este trágico vendaval político, se producirá el fin del antiguo Reino de Navarra, consumado definitivamente en 1841 si bien atemperado por la llamada Ley Paccionada, hijuela a su vez de la Ley de confirmación de Fueros de 1839, al dotar a la "provincia" de un régimen singular de autogobierno fundamentalmente económico-administrativo. Las Provincias Vascongadas conseguirán sortear en un principio, no sin dejar algunos pelos en la gatera, los efectos nocivos del constitucionalismo para los Fueros de Álava, de Guipúzcoa y de Vizcaya. Pero al término de la III guerra carlista, la foralidad vascongada quedaría arrasada por la Ley abolitoria de 1876, aunque la guadaña antiforal no impediría la introducción de un sucedáneo de los Fueros, el régimen de Conciertos Económicos, que andando el tiempo se revelaría como un instrumento eficaz para el desarrollo económico y social de las Provincias.

Sin embargo, tanto en Navarra como en Vascongadas pronto surgió el anhelo de luchar por la "reintegración foral" demandando al poder central el restablecimiento de los Fueros en su integridad. Un sentimiento fraguado a finales del siglo XIX y que se desarrolló con gran intensidad en el primer tercio del siglo XX.

Surgieron diversos intentos de formar un frente común vasco-navarro para negociar con el Gobierno la reintegración foral. Podría haber sido así de no haberse

producido en los últimos años del diecinueve la irrupción del nacionalismo vasco, cuyo último objetivo no es otro que la creación e independencia de la nación vasca. Y aunque la reivindicación de la foralidad perdida fue un buen banderín de enganche para demostrar que "el enemigo es Madrid", a la hora de la verdad, cuando hubo que optar entre la reintegración foral de los Fueros de cada territorio o un régimen de autonomía fundamentado en la Constitución española, que aseguraba la "recreación de la conciencia vasca" imprescindible para la forja de la Euzkadi o Euskalherria independiente, el nacionalismo no lo dudó y sacrificó la reintegración foral de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

En cambio Navarra hizo caso omiso de los cantos de sirena del nacionalismo y siguió soñando con la reintegración foral.

Fue la Constitución española de 1978 la que pondría punto final a la cuestión foral. Reconoció los derechos históricos de los territorios forales y abrió a cada uno de ellos la puerta de la reintegración foral. Sólo Navarra cogió la llave y negoció con el Estado un nuevo pacto que se incorporó al ordenamiento jurídico mediante la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de 1982. Ni Álava, ni Guipúzcoa ni Vizcaya lo hicieron. Optaron por crear en 1979, en el marco de la Constitución española, una Comunidad Autónoma cuyo sujeto estatuyente es el "pueblo vasco" o Euskal Herria, del que emanan los poderes del País Vasco o Euskadi.

Este libro es una historia de la "cuestión foral", un grave problema político que se inició en 1812, encontró su solución en la Constitución de 1978, y concluyó en Vascongadas con la derrota en 1979 de la foralidad a manos de la autonomía constitucional y en Navarra con la victoria de la reintegración foral en 1982

NAVARRA

La consecuencia inmediata de la entrada en vigor de la Constitución gaditana sería la desaparición de la foralidad navarra y vasca. Y eso a pesar de los extraordinarios elogios que recibieron tanto el Reino de Navarra como las Provincias Vascongadas en el mal llamado "proemio" de la Constitución, que no es otra cosa que el "*discurso preliminar*" que leyó el diputado Agustín Argüelles en nombre de la comisión redactora del anteproyecto constitucional en la sesión de las Cortes constituyentes de 17 de agosto de 1811. Argüelles presentó a la Cámara la primera entrega del proyecto constitucional. En su discurso se refirió al oasis de libertad que constituía el reino de Navarra en medio del absolutismo monárquico, introducido en España desde que el duque de Anjou, Felipe V, nieto del rey Luis XIV de Francia, consiguió sentarse en el trono español a la muerte en 1700 de Carlos II, el último de los monarcas de la dinastía de los Austrias. Para los redactores de la Constitución, la "*constitución*" de Navarra "como viva y en ejercicio no puede menos de llamar grandemente la atención del Congreso. Ella ofrece un testimonio irrefragable contra los que se obstinan en creer extraño lo que se observa hoy en una de las más felices y envidiables provincias del Reino; provincia donde, cuando el resto de la Nación no ofrecía más que un teatro uniforme en que se cumplía sin contradicción la voluntad del Gobierno, hallaba éste un antemural inexpugnable en que iban a estrellarse sus órdenes y providencias, siempre que eran contra la ley o procomunal del Reino[2].

Navarra, desde su incorporación en 1515 a la Monarquía española, había per-

2 Tomado de las *Revista de las Cortes Generales*, número 10 de 1987, según la transcripción realizada por María Luisa Alguacil Prieto, p. 159-160.

manecido como "*reino de por sí*", tras su unión "*eqüe principal*"[3] (de igual a igual) con Castilla, conservando todos los caracteres de un Estado. Las Cortes ejercían el poder legislativo, si bien la sanción de las leyes correspondía al rey que las promulgaba decretando "hágase como el Reino lo pide". La función ejecutiva correspondía al virrey, en nombre del rey, auxiliado por el Consejo Real. Este, a su vez, era el tribunal supremo del reino, si bien cuando se trataba de administrar justicia era presidido por su "regente" y no por el virrey. En el siglo XVI surge la Diputación del Reino, nombrada por las Cortes, con el fin de velar por el respeto a los fueros y leyes del reino por parte del virrey y sus funcionarios. En caso de que aquél hiciera caso omiso de la reclamación, el contrafuero se inscribía en el "cuaderno de agravios" que la Diputación debía presentar a las Cortes en el momento en que éstas volvieran a reunirse. El reino contaba con un instrumento muy eficaz para conseguir la reparación de los agravios, pues mientras no hubiera una total satisfacción no entraban las Cortes a discutir la cuantía del "servicio" o "donativo" de carácter voluntario destinado a satisfacer los gastos de la Corona en Navarra. En el siglo XVIII, la Diputación comenzó a recibir de las Cortes el encargo de ocuparse de tareas administrativas, como la construcción de los caminos reales o el cuidado de los montes entre otras. De no haber desaparecido el reino en 1836, la Diputación habría acabado por convertirse en el gobierno de Navarra, mientras el Consejo Real se hubiera circunscrito exclusivamente a sus funciones judiciales, transformándose en el Tribunal Supremo. Las Cortes dictaban las normas precisas para la exacción del servicio o donativo, de cuya recaudación se ocupaba la Diputación del Reino y cuya administración para su aplicación a los gastos de la Corona en Navarra correspondía a la Cámara de Comptos Reales, que fiscalizaba a su vez las cuentas de la Corona. En la facultad de las Cortes de dictar las rudimentarias normas tributarias para recaudar el servicio o donativo se encuentra el origen de la actual autonomía tributaria de Navarra. El reino acuñaba su propia moneda y las aduanas le separaban en el terreno económico de los demás reinos de la Monarquía. Las ordenanzas y demás disposiciones gubernativas dictadas por el rey, previo acuerdo del Consejo de Castilla, eran de aplicación a Navarra siempre que el Consejo Real, previo informe favorable de la Diputación del Reino, les diera "sobrecarta" por no ser contrarias a los fueros y leyes del reino.

3 El 10 de julio de 1516, en Bruselas, ante una comisión de las Cortes de Navarra, el futuro emperador Carlos V de Alemania, I de Castilla y IV de Navarra, ratificó el juramento de los fueros hecho en su nombre por el virrey duque de Nájera el 22 de mayo de dicho año, e introdujo en aquél el compromiso de que "el dicho reino [de Navarra] quede por sí y según hasta aquí ha sido usado y acostumbrado". En 1645, las Cortes de Navarra, reunidas en Olite, proclamarán que Navarra "es reino distinto y separado en territorio, fuero y leyes". (FORTUN PÉREZ DE CIRIZA, L.J.: *Actas de las Cortes de Navarra (1530-1539),* Libro 3, Pamplona, 1994, p. 80-81). Y en la Ley 33 del título 8, Libro I de la *Novissima Recopilación de las leyes del Reino de Navarra, hechas en sus Cortes Generales desde el año 1512 hasta el de 1716 inclusive,* publicada en 1735 y que fue coordinada por orden de los tres estados por el licenciado don Joachin de Elizondo, se dice literalmente: "La incorporación de Navarra a la Corona de Castilla fue por vía de unión eqüeprincipal, reteniendo cada una su naturaleza antigua, así en leyes como en territorio y gobierno".

Consecuencia de la incorporación a la Corona de Castilla –que no a Castilla- había sido la derogación de "facto" de la ley sucesoria establecida en el Fuero General. En 1515, Fernando el Católico, al decidir que a su muerte heredaría el reino de Navarra su hija Doña Juana, y su nieto Carlos, el futuro emperador, y quienes en lo sucesivo fueren titulares de los reinos de Castilla, León, Granada, etc. (conglomerado al que se dio en llamar "Corona de Castilla"), no pretendía otra cosa que garantizar la indisolubilidad de la unión de Navarra a la Monarquía española, evitando que pudieran separarse ambas coronas en el caso de que se produjera un distinto llamamiento sucesorio si la ley castellana no coincidía con los preceptos del Fuero General de Navarra. Asimismo, quedaron sin efecto las normas forales que prohibían a los reyes navarros hacer la guerra o firmar la paz sin acuerdo de las Cortes del reino. Otra de las consecuencias de la incorporación a la Monarquía española, afectaría a la política exterior, que dejó de quedar residenciada en las Cortes navarras por cuanto se trataba de una facultad que excedía del ámbito del reino y se ejercía muy directamente por el rey común, empeñado en la defensa de la fe católica y en la extensión y mantenimiento del vasto imperio español. Por último, los fueros y leyes del reino garantizaban a los navarros un amplísimo haz de derechos políticos, que en su mayoría formarán parte más adelante de las declaraciones universales de derechos fundamentales de los ciudadanos. Muchos de ellos se hallaban plasmados en el Fuero General de 1237, auténtica constitución histórica de Navarra, fruto de un pacto de recíproca lealtad entre el rey y el reino, derivado a su vez del pacto originario constituyente de la monarquía navarra tras la caída de la monarquía visigoda ante el irrefrenable impulso de la invasión árabe[4].

En suma, si la calificación de un sistema político como "*constitucional democrático*", según el profesor Loewestein[5], depende de la existencia o carencia de instituciones efectivas por medio de los cuales el ejercicio del poder se encuentra distribuido entre los *detentadores* (sic) del poder y por medio de las cuales éstos están sujetos al control de los destinatarios del mismo, habría que llegar a la conclusión de que el régimen político navarro podría calificarse como "democrático constitucional". Pero sería una clamorosa hipérbole, porque la democracia como régimen político donde los gobernantes son elegidos por los gobernados mediante sufragio universal y directo nada tiene que ver con el régimen estamental o clasista propio del Antiguo Régimen, en el que la representación se atribuía a los brazos o estamentos (alto clero, militar o nobiliario y universidades o pueblos). Esto situaba a los dos primeros en una posición prevalente frente al estamento popular. En el Antiguo Régimen, derrocado por la Revolución liberal, la desigualdad y el

4 Sobre las consecuencias de la unión real de Castilla y Navarra véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Pamplona, 1968, capítulos I y II, p. 17-83.

5 LOEWESTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución,* (Barcelona, 1965, p. 149).

privilegio estaban protegidos por el ordenamiento jurídico. No obstante, si es bien cierto que el régimen histórico del reino de Navarra no podía considerarse democrático, sí le cabe el calificativo de constitucional en la medida en que el rey no sólo no podía imponer de forma arbitraria su voluntad ni disfrutaba de un poder absoluto, sino que el reino poseía instrumentos jurídicos eficaces para que el ejercicio del poder político se llevara a cabo con respeto a los fueros y leyes del reino.

Pues bien, a pesar de los grandes elogios de los padres de la Constitución de 1812 hacia un reino que había logrado resistir con éxito los abusos del poder absolutista**,** los constituyentes no vacilaron a la hora de aplicar la guadaña centralizadora al reino de Navarra, reduciéndolo a la condición de mera "provincia" sin dar siquiera la posibilidad a sus instituciones representativas de pronunciarse.

Ocupado su territorio por las tropas francesas durante la Guerra de la Independencia, la aplicación de la Constitución no se produciría hasta la liberación de Pamplona ocurrida a finales de 1813. Tan pronto como el ejército anglo-español, mandado por el Conde de España, desfiló por las calles de la capital navarra, se nombró al jefe político y se instaló la Diputación provincial. Pero su existencia sería efímera, porque Fernando VII, una vez libre del cautiverio al que había sometido el emperador Napoleón a la Familia Real en 1808, tan pronto como regresó a España procedió a derogar en 1814 la Constitución, aunque con el compromiso –que no cumplió- de desterrar el absolutismo. La vuelta al orden anterior suponía el inmediato restablecimiento del estatus jurídico-político de Navarra como "reino de por sí". Mas por desgracia, a partir de ese momento, la pervivencia del reino quedaba vinculada a la causa absolutista.

En 1820, el golpe militar del entonces coronel Riego, que sublevó a las tropas destinadas a combatir la secesión de los territorios americanos cuando estaban a punto de embarcarse en Las Cabezas de San Juan (Sevilla), obligó a Fernando VII a restablecer la Constitución de 1812, lo que trajo consigo la supresión del reino navarro por segunda vez. Pero en esta ocasión la restauración del régimen constitucional no sería pacífica. Los "realistas", es decir, los partidarios del Antiguo Régimen tratarían de restablecer a Fernando VII en sus poderes absolutos por la fuerza de las armas.

La contienda civil se decidió en 1823 gracias a la intervención a favor de los realistas de los llamados "Cien mil hijos de San Luis", enviados por el rey francés Luis XVIII, que "liberaron" a Fernando VII, que estaba en poder de los constitucionalistas en Cádiz[6]. Volvieron de nuevo las antiguas instituciones navarras, que

6 Sobre el fin del trienio constitucional véase Pedro J. RAMIREZ: *La desventura de la libertad*,

perdurarán hasta su definitiva desaparición en 1836. El 13 de agosto un grupo de sargentos de la guardia real, secuestró a la reina María Cristina, viuda de Fernando VII, mientras asistía a una función de teatro en el Real Sitio de la Granja. Exigieron a la aterrorizada reina gobernadora la firma de un Real Decreto de restablecimiento la Constitución de 1812, que sería sustituida por una nueva Constitución promulgada por el 17 de junio de 1837, también de marcado carácter centralista. Y ya no hubo vuelta atrás[7].

Madrid, 2014.

7 Véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, ob. cit., capítulo III -*La Constitución española y los fueros*- (p. 87 a 110) y capítulo V -*La desaparición del régimen foral*- (p.129-148). Sobre los estertores del Antiguo Régimen y el triunfo en Navarra de la Revolución liberal véase Rodrigo RODRIGUEZ GARRAZA, "*Navarra de reino a provincia (1928-1841)*", Pamplona, 1968. También María Cruz MINA APAT: *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Madrid, 1981; Sagrario MARTINEZ BELOQUI: *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de Fueros de 1841*, Pamplona, 1999 y Antonio MARTINEZ TOMAS: *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra*, San Sebastián, 2014. Tanto en la obra de María Cruz Mina como en la de Antonio Martínez Tomás se pone en cuestión la naturaleza paccionada de la Ley de 1841.

LAS PROVINCIAS VASCONGADAS

La Constitución de Cádiz tuvo también su repercusión en la foralidad de las Provincias Vascongadas, cuya naturaleza jurídica era distinta de la del reino de Navarra.

Hay que destacar, en primer lugar, que Álava, Guipúzcoa y Vizcaya nunca formaron de hecho y de derecho una unidad política hasta la promulgación del Estatuto de Guernica en 1979[8], ni tampoco gozaron de independencia en el pasado. Tras la invasión de los árabes, en el siglo VIII, los territorios vascongados estuvieron en la órbita de la Monarquía asturiana. En la Edad Media, y más concretamente en el siglo XII, hubo épocas en que estuvieron sujetos al dominio de los reyes de Pamplona aunque no de forma continuada ni todos al mismo tiempo. En total, Álava permaneció sujeta a la Corona navarra 79 años, Guipúzcoa 94 y Vizcaya 58[9].

Álava

El nombre de Álava aparece en el siglo IX. En el año 1200, pasó a depender de Castilla, si bien sería en el año 1332 cuando la Cofradía de Álava, que enseñorea-

8 El Estatuto republicano de 1936, promulgado en plena guerra civil, sólo regiría en Vizcaya, ya que Álava y Guipúzcoa se hallaban en poder de las tropas nacionales.

9 Véase Jaime DEL BURGO: *Historia de Navarra. La lucha por la libertad*, Madrid, 1978, p. 455, 479-480 y 508.

ba el territorio alavés salvo la ciudad de Vitoria que pertenecía al reino castellano al igual que el condado de Treviño, acordó por su propia y espontánea voluntad ponerse bajo la confianza y señorío del rey de Castilla, a condición de conservar sus fueros. Este acto de vasallaje pasó a la historia con el nombre de "*voluntaria entrega*" a la Corona castellana, y permanecería vivo en la conciencia alavesa a lo largo del tiempo. En el siglo XV surgieron las Juntas Generales, encargadas de la administración del territorio. En 1463, Enrique IV de Castilla promulgó unas nuevas Ordenanzas donde se regulaba minuciosamente el funcionamiento de las Juntas Generales. A ellas enviaban procuradores las cincuenta y tres Hermandades en que se dividía el territorio, si bien para serlo resultaba imprescindible poseer cuarenta mil maravedíes. La representación del rey la ejercía el Diputado general o juez ejecutor, que desde 1534 sería elegido por seis electores, tres nombrados por las Juntas Generales y los otros tres por la ciudad de Vitoria. El Diputado general sería la institución clave de la foralidad alavesa. Las Juntas carecían de la potestad legislativa. Ejercían funciones administrativas. Tenían facultades para organizar los rudimentarios servicios públicos de la Provincia y para hacer cumplir sus resoluciones. En el siglo XVIII se implantó el "pase foral", que permitía a la Provincia vetar las leyes castellanas que fueran contrarias a sus fueros[10].

Guipúzcoa

La Provincia de Guipúzcoa, que basculó a lo largo del siglo XII entre Navarra y Castilla, se incorporó libremente a la Corona castellana en 1200. Este acto también será conocido como "voluntaria entrega", aunque no quedó constancia de él en ningún documento, lo que ha permitido en nuestros días que historiadores revisionistas consideren que la Provincia fue conquistada por los castellanos, arrebatándosela a Sancho VII el Fuerte, igual que había ocurrido con Vitoria ese mismo año.

En las Juntas Generales celebradas en Tolosa en 1375 se pusieron por escrito los fueros de Guipúzcoa, que serían confirmados por Enrique II de Castilla. Los guipuzcoanos tenían la condición de hidalgos, es decir, eran nobles. El disfrute de la hidalguía universal les permitía quedar exentos del pago de las pechas o contribuciones establecidas por la Corona castellana y a las que estaban sujetos quienes no pertenecieran a la nobleza. La legislación de Castilla era de aplicación en Guipúzcoa, sin perjuicio del "pase foral", que sería introducido en 1473. En 1475, los Fueros guipuzcoanos serían confirmados por los Reyes Católicos. Hubo

10 Véase Jaime Ignacio DEL BURGO: Cánovas del Castillo y los Conciertos Económicos. Agonía, muerte y resurrección de los fueros vascos, Pamplona, 2010, p.59-70.

compilaciones forales en los siglos XVI y XVIII. En 1814, reinando Fernando VII, se publicaría la última versión del *Libro de los Fueros*, que era una recopilación de los fueros, privilegios, leyes, ordenanzas, buenos usos y costumbres de la Provincia de Guipúzcoa.

El corregidor era el representante del rey y además de ejercer funciones judiciales presidía las reuniones de las Juntas. Los fueros aseguraban a la Provincia una plena autonomía administrativa. La exención aduanera de Guipúzcoa se remontaba al siglo XV. Consistía en la exención de derechos arancelarios por la introducción de toda clase de mercancías por tierra o por mar, siempre que se tratara de artículos necesarios para el uso y consumo de los guipuzcoanos[11].

Vizcaya

El origen del Señorío de Vizcaya se remonta a los albores de la Edad Media. Según la tradición, los vizcaínos derrotaron a los castellanos en la batalla de Padura en el año 870. Tras la victoria eligieron al primer señor: López Zuria (el Señor Blanco). Pero pronto veremos al señor de Vizcaya entre los magnates castellanos. En el año 1200, los vizcaínos ayudaron al rey Alfonso VIII de Castilla en la conquista de Vitoria y desde entonces quedó claro el vasallaje de los señores de Vizcaya al rey castellano. En 1352, el trono señorial recayó en Juana de Lara, hija de la señora de Vizcaya, María Díaz de Haro. Juana de Haro contrajo matrimonio con el infante Tello, hijo de Alfonso XI de Castilla, que se convirtió por este motivo en señor de Vizcaya. En 1370, falleció Tello sin sucesión y el Señorío pasó a la reina Juana de Castilla, que lo transmitió a su hijo Juan. Éste, al morir su padre Enrique II en 1379, subió al trono castellano. Desde entonces los reyes de Castilla serían, al mismo tiempo, señores de Vizcaya.

En 1452 se redacta el Fuero General de Vizcaya a iniciativa de la Junta General del Señorío, con la conformidad del corregidor real. Sólo se aplicaba en la "tierra llana", que comprendía las zonas rurales de gran dispersión poblacional, pues en las villas o núcleos urbanos amurallados fundados por los reyes de Castilla se aplicaba el derecho castellano. El Fuero vizcaíno fue revisado en 1527 por acuerdo de la Junta de Vizcaya y sancionado por el emperador Carlos V. En él no se establece diferencia entre las villas y las "anteiglesias" de la "tierra llana". El Fuero Nuevo será confirmado en 1575 por Felipe II. La mayor innovación sería la declaración de la hidalguía universal de los vizcaínos. En el siglo XVIII las Juntas Generales

11 Véase J.I DEL BURGO: *Cánovas del Castillo y los Conciertos Económicos*, ob. cit. p. 70-75.

estaban compuestas por ciento un representantes: setenta y dos de las anteiglesias, veintiuno de las villas, uno de las Encartaciones, uno del Duranguesado y seis de los concejos encartados. Bilbao, principal villa del Señorío, con diez mil habitantes, sólo tenía un representante en la Junta General.

El Señorío de Vizcaya disfrutaba de una autonomía más amplia que la de Guipúzcoa y Álava. Sin embargo, el señor –es decir, el rey de Castilla- utiliza sus facultades legislativas para extender al Señorío las leyes y demás disposiciones castellanas, que eran de aplicación inexcusable si no se oponían a los fueros. La justicia se administraba en nombre del señor. En la cúspide del Señorío en esta materia se situaba el corregidor, sin perjuicio de la intervención por vía de recurso de los tribunales de Castilla.

Para atender a los gastos de administración del Señorío, los vizcaínos debían satisfacer los tributos aprobados por el señor. Las Juntas Generales carecían de la facultad de establecer impuestos. Otra cosa es que para contribuir a los gastos de la Corona tuvieran un papel determinante, pues eran las Juntas las que debían aprobar el "servicio" o "donativo" al señor, cuya cuantía se fijaba de acuerdo con el corregidor[12].

Consideraciones comunes a las tres Provincias

La denominación de Vascongadas como "provincias exentas" es ya valor entendido en el siglo XIX, aunque los vascongados no compartían la idea de que disfrutaran de un régimen privilegiado. Dos eran las principales exenciones: la de las contribuciones y demás tributos propios de Castilla y la de aportar hombres al ejército. Pero ambas exenciones admitían interpretaciones diferentes. Los vascongados tenían obligación de empuñar las armas para defender su territorio en caso de una invasión extranjera. Sin embargo, fueron muchos los vascongados que se enrolaron en los ejércitos reales allí donde ondeara la bandera de Castilla y más tarde la española. Además las Provincias hicieron aportaciones económicas extraordinarias para satisfacer los gastos militares de la Corona. Los vizcaínos –nombre que durante mucho tiempo se dio a todos los vascongados- eran muy apreciados en la milicia y la administración españolas. La nómina de obispos, virreyes, militares, ministros y altos funcionarios naturales de las Provincias que estuvieron al servicio de la Monarquía española es impresionante. Los vascos tuvieron un papel destacado en el descubrimiento y conquista de América.

12 Véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *Cánovas del Castillo y los Conciertos Económicos,* ob. cit. p.75-90.

La exención fiscal también requiere una explicación. Los vascongados no estaban sujetos a la fiscalidad castellana pero ello no significaba que no pagaran tributos, sino que lo hacían para sufragar los gastos de su propia administración foral, que durante siglos era la única que existía en las Provincias. Por otra parte, las Juntas Generales pagaban a la Corona, como ya hemos dicho, el "servicio" o "donativo", de carácter voluntario, aunque en la práctica no podían sustraerse a su concesión sobre todo cuando se trataba de la defensa del territorio español, hollado con frecuencia por los ejércitos franceses. Otra cosa es que pudiera considerarse fuera del País que esta aportación no respondía a la capacidad económica de las Provincias, sobre todo en el siglo XIX, lo que reforzaba la idea de que se trataban de territorios exentos. Por otra parte, las Vascongadas, – al igual que sucedía en el caso de Navarra- por su carácter fronterizo tuvieron que soportar en muchas ocasiones la hostilidad de los ejércitos franceses, lo que suponía una grave carga para su erario.

La foralidad no es un privilegio sino un régimen jurídico para el gobierno del territorio foral. Otra cosa es que los naturales de las Provincias fueran seres privilegiados desde el punto de vista de las libertades reales en comparación con los habitantes de otros reinos y señoríos, sobre todo desde la entronización de los Borbones a principios del siglo XVIII, que introdujeron en España el absolutismo monárquico y el centralismo del Estado. Al igual que sucedió en Navarra, Felipe V, el primer monarca de la dinastía borbónica, respetó los fueros vascongados.

También en el proemio de la Constitución de Cádiz hubo una alusión a las Provincias Vascongadas aunque mucho más escueta que la referida a Navarra: "Las Provincias Vascongadas gozan igualmente de infinitos fueros y libertades, que por tan conocidos, no es necesario hacer de ellos mención especial".

A pesar de ello tampoco se libraron de la guadaña centralizadora de la Constitución de 1812. Puesto que al término de la Guerra de la Independencia, el territorio vasco se había liberado prácticamente de los franceses, tan pronto como se promulgó la Constitución de Cádiz, se extendió a Vascongadas la organización prevista en aquélla. Y así se nombraron de inmediato los respectivos jefes políticos y se instalaron las Diputaciones provinciales después de que las Juntas Generales acataran la Constitución. Las de Vizcaya lo hicieron en octubre de 1812, las de Álava en noviembre del mismo año y las de Guipúzcoa en julio de 1813. Sorprende la facilidad con que las Juntas aceptaron la supresión de los fueros. Sin embargo, al igual que ocurrió en Navarra, en 1814 se restablecerán los regímenes forales tan pronto como Fernando VII abolió la Constitución gaditana.

Tras el golpe militar del general Riego de 1820, las instituciones forales des-

aparecieron de nuevo, pero en esta ocasión dejaron constancia de su protesta por la supresión de los fueros. Derrotados los liberales en 1823 y repuesto el rey en su poder absoluto, las cosas volvieron a su cauce durante la llamada "década ominosa"[13].

Las Provincias Vascongadas no fueron ajenas a la pugna violenta entre absolutistas y constitucionalistas durante el reinado de Fernando VII. A su muerte, vascos y navarros vivirán con intensidad el conflicto dinástico que dio origen al carlismo y a la lucha política entre liberales o constitucionalistas y los defensores del Antiguo Régimen[14].

13 En Navarra se produjo un levantamiento realista. El 28 de septiembre de 1822, la Junta Interina del Gobierno del Reino de Navarra, constituida por los sublevados, hizo público en Ochagavía un Manifiesto del que extraemos el siguiente párrafo: "Una diputación ilegítima que a nadie representa sino a sí misma, intenta seduciros con una mezcla de falsas promesas y amenazas… solo aspiran a haceros partidarios contra el trono y el altar, a privaros aun el nombre de navarros, cambiando el antiguo Reino de Navarra por una mera provincia de Pamplona". (Transcrito por Andrés MARTIN: *Historia de la guerra de la* división *de Navarra, contra el intruso sistema llamado constitucional, y su gobierno revolucionario* (Pamplona, 1825, p. 245 y ss.)

14 Véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *Cánovas del Castillo y los Conciertos Económicos,* ob. cit. p.91-94.

EL CARLISMO

En 1833 estalla una nueva guerra civil por causa del conflicto sucesorio, como el que ensangrentó a España en 1700 cuando el archiduque Carlos de Austria y Felipe V, el primer Borbón español, se disputaron el trono a la muerte de Carlos II de Austria. Tras el triunfo definitivo de sus armas, Felipe V cambió las normas de sucesión al trono al promulgar en 1713 una ley sálica descafeinada, que establecía la prevalencia absoluta del varón sobre la mujer. Sólo en caso de extinción de las líneas varoniles se permitía el acceso al trono de las mujeres[15].

En 1830, María Cristina de Borbón, cuarta esposa de Fernando VII, dará a luz a una niña, la futura Isabel II. En virtud de la Ley de 1713 el nacimiento no afectaba a los derechos sucesorios de su hermano, el Infante Carlos María Isidro. El rey acaba por ceder a las presiones de María Cristina a favor de su hija Isabel y decide derogar la ley de 1713. A tal efecto, promulga una Pragmática Sanción que pone en vigor una ley aprobada por las Cortes en 1789 que restablecía la vigencia de las normas sucesorias de las leyes de Partidas de Alfonso X el Sabio. Pero se da la circunstancia de que la Pragmática de Carlos IV había permanecido en secreto, por lo que la ley no se había publicado, requisito indispensable para su vigencia. Desde el punto de vista jurídico, la Pragmática carecía de legitimidad jurídica

15 Felipe V era nieto de la Infanta María Teresa de Austria, hija de Felipe IV y esposa de Luis XIV, rey de Francia. Éste a su vez era hijo de la Infanta Ana de Austria, hermana de Felipe III y esposa de Luis XIII de Francia. Ambas Infantas en sus respectivas capitulaciones matrimoniales, refrendadas por las Cortes de Castilla, renunciaron a sus derechos a la Corona española para sí y sus sucesores, lo que afectaba de lleno al duque de Anjou, hijo segundo del Delfín de Francia. Sobre el conflicto sucesorio y la legitimidad dinástica véase la monografía de Jaime DEL BURGO: *La sucesión de Carlos II*, (Pamplona, 1967.)

pues ponía en vigor una ley inexistente. Ante este hecho, el Infante Don Carlos eleva su protesta a Fernando VII por considerar que se había producido una privación ilegal de sus derechos hereditarios. El conflicto sucesorio, para desgracia de España, estaba servido.

En septiembre de 1832 el rey se encuentra gravemente enfermo. Consciente de las nefastas consecuencias de su Pragmática Sanción para la paz de la Monarquía, firma el 18 de septiembre un Codicilo que declara nula la Pragmática. Enterada la Infanta Luisa Carlota, hermana de la reina María Cristina, se presenta en Palacio. Se produce entonces la famosa escena de la bofetada de la Infanta al Secretario de Estado, Francisco Tadeo Calomarde, a quien le arrebata el Codicilo y lo rompe en mil pedazos. Calomarde pronunciará entonces la célebre frase "*manos blancas no ofenden*"[16]. Lo cierto es que, de forma sorprendente, el rey recupera la salud y el 31 de diciembre de 1832 anula el Codicilo, tras afirmar que "*hombres desleales o ilusos cercaron mi lecho, y abusando de mi amor*" le convencieron de que el reino entero estaba en contra de la observancia de la Pragmática y que a su muerte iban a correr "*torrentes de sangre*", como desgraciadamente así fue. El rey destituye a Calomarde y nombra en su lugar a Zea Bermúdez. Don Carlos es desterrado a Portugal y sus partidarios son apartados del ejército. El siguiente paso será la convocatoria de Cortes, que proclaman Princesa de Asturias a la Infanta Isabel. El 20 de junio de 1833, se celebra la ceremonia de la jura de la Princesa. El 29 de septiembre muere Fernando VII. El 4 de octubre, Carlos (V), desde Coimbra (Portugal), se proclama sucesor legítimo de su hermano.

Los españoles habían asistido con expectación desde 1830 a estas intrigas palaciegas y pronto se advirtió que los partidarios del Antiguo Régimen manifestaban su apoyo al Don Carlos mientras los que añoraban el restablecimiento de la Constitución preferían a Doña Isabel, aunque todavía fuera una niña de tres años. De modo que cuando, inmediatamente después del fallecimiento de Fernando VII, los partidarios de Don Carlos se echaron al campo de batalla al considerarlo rey legítimo de las Españas, los liberales se apresuraron a defender a Doña Isabel. Al conflicto dinástico pronto se unirá la confrontación ideológica.

María Cristina, Reina gobernadora en su calidad de Regente, pretendía conseguir una evolución progresiva del Antiguo Régimen dotando a las antiguas Cortes

16 La escena de airada bofetada propinada por la Infanta Carlota a Calomarde, después de romper el Codicilo, y la reacción del Secretario de Estado, la relata Benito Pérez Galdós en sus *Episodios Nacionales*, ("Los apostólicos", capítulo XXXIV). Galdós mezclaba en sus relatos historia y ficción, pero se apoyaba en fuentes escritas y sobre todo en "noticias verbales". Eso quiere decir que algún fondo de verdad pudiera haber en este rocambolesco episodio. No obstante, lo único cierto es que Fernando VII firmó el Codicilo el 18 de septiembre de 1832 y no lo revocó formalmente hasta el 31 de diciembre de 1832.

de una mayor representatividad popular, pero no lo consiguió. En 1834, cuando la guerra civil era ya un hecho, la sociedad española se había partido en dos. Los liberales apoyaban a la Reina María Cristina con la esperanza de conseguir el restablecimiento de la Constitución de 1812. Los carlistas defendían a su rey, Carlos V, no tanto para mantener la monarquía absoluta, como sostenían sus adversarios, sino para recuperar el espíritu de la monarquía tradicional, en la que el poder real tenía importantes contrapesos en las cortes de los diversos reinos que la componían.

EL ORIGEN DE LA CUESTIÓN FORAL

Fácil es de comprender que, en este contexto, y cuando finalmente se impusieron en Madrid los liberales progresistas tras la "sargentada" de la Granja -que torció el brazo de la reina María Cristina para firmar el restablecimiento de la Constitución de 1812-, en el País Vascongado y en Navarra la pervivencia de los fueros estaba vinculada al triunfo de los carlistas. Tan sólo permanecían fieles a Isabel II las cuatro capitales -Bilbao, San Sebastián, Vitoria y Pamplona[17]- y algunos otros núcleos de escasa entidad gracias a la presencia de numerosos efectivos del ejército liberal.

En suma, al conflicto dinástico e ideológico se sumará en el País Vasco y en Navarra la cuestión de los fueros[18].

17 El primer censo realizado en España con rigor estadístico fue el de 1857, cuando todavía no se habían producido las corrientes migratorias producidas por la Revolución industrial de finales del XIX. El censo registra en Navarra 297.422 habitantes, de los que a Pamplona corresponden 22.702; en Álava 96.398 habitantes, con 18.710 en Vitoria; 156.493 en Guipúzcoa, con 15.911 en San Sebastián; y en Vizcaya 160.579 habitantes, con 17.923 en Bilbao.

18 El literato francés Víctor Hugo, que estuvo en España, supo explicar la paradoja de la adhesión a la causa carlista, a la que tildaba de "absolutista", en las Vascongadas y Navarra a pesar de que nunca habían padecido al absolutismo con la intensidad del resto de España: "En lenguaje revolucionario los viejos principios se denominan prejuicios, las antiguas realidades se llaman abusos. Esto es mentira y es verdad al mismo tiempo. / Las sociedades envejecidas sean monárquicas o republicanas, se llenan de corruptelas, como los ancianos de arrugas y los edificios caducos de zarzas. Pero es preciso distinguir, arrancar la maleza y respetar el edificio, rechazar el abuso y conservar los fundamentos. / Esto es lo que las revoluciones no saben, no quieren y no pueden hacer: distinguir, seleccionar, podar. Verdaderamente no tienen tiempo para ello. No vienen a escardar el campo sino hacer temblar la tierra. Una revolución no es un jardinero. Es el soplo de Dios. / De esta manera las revoluciones destruyen el pasado. Todo el que vive de recuerdos las teme. Para los revolucionarios, el antiguo Rey de España era un abuso, el antiguo alcalde vasco era otro abuso. Los dos abusos se han dado cuenta del peligro y se han unido con-

En 1837 la guerra estaba en tablas. Carlos V decide entonces marchar sobre Madrid. Al parecer había llegado a un acuerdo secreto con la reina María Cristina, convencida de que la alianza con los carlistas era el único medio de evitar el triunfo en España de los revolucionarios liberales[19]. El día 12 de septiembre, el ejército carlista se encuentra a las puertas de la capital. Pero en el último minuto, la reina se vuelve atrás de su compromiso de abrirle las puertas de la capital y el monarca carlista, con gran disgusto de sus generales, especialmente de Cabrera, el Tigre del Maestrazgo, ordena la retirada a sus puntos de partida, alegando que la toma de la capital sería a costa de un gran baño de sangre entre la población civil[20].

El Convenio de Vergara

Dos años después, el ejército liberal del Norte, bajo el mando del general Espartero, está en condiciones de franca superioridad respecto al ejército carlista. Se da la circunstancia de que el 19 de mayo de 1837, en vísperas del inicio de la fracasada "expedición real", había dirigido una proclama a vascos y navarros con el siguiente mensaje conciliador:

> Como general en jefe del ejército de la reina, y en nombre de su gobierno, os aseguro que estos fueros que habéis temido perder os serán conservados y que jamás se ha pensado en despojaros de ellos.

Pero Espartero no decía la verdad. En las capitales vascongadas y en Pamplona, es decir, en las zonas dominadas por los liberales, las instituciones forales habían sido sustituidas, ya desde 1836, por los jefes políticos y las Diputaciones provinciales, no quedando ni rastro de la foralidad anterior. Y además, el Gobier-

---

tra el enemigo común. El rey se ha apoyado en el alcalde. / Y he aquí de qué manera, con gran asombro, la antigua República guipuzcoana ha luchado a favor del viejo despotismo contra la Constitución de 1812" (Víctor HUGO: *Narraciones de viaje. Alpes y Pirineos*, Barcelona, s.a. Este libro fue reeditado en 2012 por la editorial Alhena Media (Barcelona).

19 En el sector moderado de los defensores del trono de Isabel II causó verdadera consternación la "sargentada" de la Granja. Uno de ellos era Javier de Burgos, que había sido ministro de Fomento en el primer gabinete de la reina regente María Cristina y que fue el autor, en noviembre de 1833, de la división de España en provincias. Según refiere Juan Gay, el gobierno progresista de José María Calatrava sospechaba de las actividades conspirativas de De Burgos: "El Gobierno de S.M. ha llegado a saber que el presbítero Miñano, el banquero Aguado y don Francisco Javier de Burgos está en tratos con el Pretendiente para proporcionarle medios pecuniarios con que pueda efectuar nuevas operaciones y pasar el Ebro, prestándose Aguado a facilitarles en caso de que su amigo Burgos pase al cuartel general de D. Carlos…". (Juan GAY ARMENTEROS: *De Burgos*. *El reformista ilustrado*, Madrid, 2014, p. 91-92). A juicio de Gay la postura del moderantismo contrario al golpe de la Granja habría provocado el "equívoco" del monarca carlista al poner en marcha la expedición real.

20 Sobre la marcha del monarca carlista sobre Madrid véase Jaime DEL BURGO: *Para la historia de la Primera Guerra Carlista*, (Pamplona, 1981, p. 220-241).

no hubo de dar explicaciones en las Cortes y aclarar, tras un tenso y apasionado debate, que en ningún caso iba a producirse la pretendida emancipación del País Vasco al quedar fuera de la Constitución. La proclama no había surtido ningún efecto en las filas carlistas.

Entre los liberales vascongados no había unanimidad sobre la cuestión de los fueros. Los moderados consideraban compatible el régimen constitucional con el mantenimiento de la foralidad histórica. Surge así el llamado "fuerismo liberal". Por el contrario, los progresistas abominaban los fueros, por considerarlos una manifestación más del Antiguo Régimen. Especialmente beligerantes se mostraban los progresistas donostiarras, apasionadamente constitucionalistas, que controlaban el Ayuntamiento de San Sebastián y rechazaban cualquier componenda tendente a mantener el régimen foral[21].

En 1837, un escribano guipuzcoano, José Antonio Muñagorri, desertó de las filas carlistas y levantó el estandarte de "Paz y Fueros", con la pretensión de que vascongados abandonaran la causa del rey carlista Carlos V, para negociar con el Gobierno de Madrid la confirmación de aquéllos. El intento de Muñagorri, que llegó a formar una partida de un millar de hombres, acabaría en un rotundo fracaso a pesar de la ayuda que recibió de los Gobiernos británico y francés. Sin embargo, como veremos a continuación la cuestión foral estaría presente aunque no sería determinante del final de la guerra[22].

Lo cierto es que la cuestión foral no fue determinante en el inicio de la guerra ni durante gran parte de la misma. Los carlistas defendían la legitimidad de Carlos V, bajo cuya bandera se cobijaban los principios de la Contrarrevolución y también los fueros, que formaban parte de las antiguas leyes de la Monarquía. Que el triunfo del carlismo hubiera supuesto su mantenimiento no tenía discusión. Sólo a partir del restablecimiento de la Constitución de Cádiz en 1836 así como de la

21 Véase Javier FERNANDEZ SEBASTIÁN: *La génesis del fuerismo. Prensa e ideas políticas en la crisis del Antiguo Régimen* (País Vasco, 1750-1840), Madrid, 1991.

22 Lord John Hay, comodoro de la flota enviada por el Gobierno británico a las costas cantábricas en ayuda de los isabelinos, prestó ayuda a Muñagorri para el levantamiento de su partida. En un informe que presentó al Parlamento de Londres una vez concluida la guerra, John Hay justifica así el fracaso de la intentona del escribano de Berástegui: "Las grandes esperanzas que excitó entre los vascongados el estandarte de PAZ Y FUEROS se neutralizaron por la poca confianza que se tenía de que Muñagorri pudiese obtener la concesión de los mismos fueros, y la desconfianza se aumentó por las dudosísimas relaciones que existían entre aquel estandarte y el gobierno de Madrid, lo cual en su opinión parecía que indicaba falta de sinceridad, como también por la violenta polémica en que entraron los periódicos constitucionales cuya mayor parte sostenía que era imposible hacer una concesión tan opuesta a la unidad de la monarquía constitucional" (Del informe redactado por Joaquín. M. de Satrústegui, para el comodoro británico Lord John Hay, de quien fue su Secretario. Está publicado en el libro *Documentos relativos al Convenio de Vergara, presentados oficialmente al Parlamento inglés por mandado de S.M.B. en 1840*, Barcelona, 1876, p. 81 y ss.

promulgación al año siguiente de una nueva Constitución, en el bando carlista comenzó a esgrimirse el argumento de que el liberalismo era esencialmente antifuerista, de modo que de forma indubitada la pervivencia de la foralidad estaba vinculada a la victoria de las armas carlistas[23].

Fue en 1839 cuando el jefe de ejército carlista en el Norte, Rafael Maroto, llegó a la conclusión de que la guerra estaba perdida y decidió negociar con Espartero el final del conflicto. Maroto estaba dispuesto a traicionar a su rey, pero sabía también que podía tener serias dificultades a la hora de convencer a las divisiones vascongadas y navarra a que depusieran las armas. Por eso, en las bases iníciales de las conversaciones de paz introdujo como condición previa el reconocimiento de los fueros "en toda su extensión". Pero Espartero rechazó esta propuesta, alegando que no estaba autorizado por el Gobierno para comprometerse en tales términos. Al final, y después de lograr el reconocimiento de los empleos, grados y condecoraciones de los jefes y oficiales del ejército carlista, Maroto transigió en que el Convenio contuviera esta tibia mención a los fueros, carente de valor jurídico alguno:

> Artículo 1º. El capitán general D. Baldomero Espartero recomendará con interés al gobierno el cumplimiento de su oferta de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los fueros.

Como puede verse se trataba de una simple promesa realizada a título personal, que en principio sólo moralmente podía comprometer al Gobierno. De su redacción se desprende que los fueros no estaban en vigor y Espartero sólo empeñaba su palabra de proponer a las Cortes su concesión o modificación, lo que en modo alguno garantizaba su restablecimiento íntegro. Los fueros quedaban por

23 "La prueba de que los vascongados y navarros que defendían las banderas de D. Carlos no luchaban solamente por los Fueros está en el fracaso rotundo del escribano de Berástegui, Muñagorri, que levantó la consigna de 'Paz y Fueros', para atraerse a los carlistas separándoles de la causa de su rey. Y Muñagorri tuvo grandes asistencias para salir airoso en su propósito. Le protegían los Gobiernos de Londres y de Madrid. Bastó un batallón carlista enviado por el brigadier Iturbe para que las huestes pintorescas del escribano desistiesen de sus empeños bélicos. Verdad es que Espartero, lejos de amparar las pretensiones de Muñagorri que recibió del Gobierno subvenciones regateadas al General, desbarató también aquel grupo ridículo de combatientes, pensando con decoro de soldado que independientemente de él, no podía operar con fin idéntico otra fuerza. Parece cierto que el Gobierno de Madrid fomentaba la causa de Muñagorri para lograr que la guerra no terminase con la sola acción bélica de Espartero. Refugiado Muñagorri en Francia y sin poder pasar la frontera con sus gentes, de acuerdo con Sir John Hay, levantó un campamento entre Behobia y Endarlaza, donde merced a las libras esterlinas pudieron comer rancho sus mil y poco de hombres. 'Pocos días subsistió este famoso campamento –escribe Ramón OYARZUN: *Historia del Carlismo*, Bilbao, 1939, p. 178- y no quedó del episodio de Muñagorri más que un recuerdo de rechifla y un déficit considerable en las arcas de Sir John Hay y del Gobierno de Madrid". Véase asimismo Eladio ESPARZA: *Notas sobre el antecedente histórico de la ley de 1841*, Revista *Príncipe de Viana*, Pamplona, núm. IV, p. 88 y ss.

tanto en manos de las Cortes, donde el Gobierno "moderado" estaba a merced de la mayoría parlamentaria de signo "progresista". Es verdad que Espartero gozaba de gran prestigio en el campo liberal, por lo que no era de prever que resultara desautorizado después de haber conseguido la paz.

El 31 de agosto de 1839, en las campas de la localidad guipuzcoana de Vergara, Espartero y Maroto se abrazaron en presencia de soldados de sus respectivos ejércitos. Maroto sólo consiguió llevar a Vergara a las divisiones castellana, guipuzcoana y vizcaína. Las divisiones navarra y alavesa siguieron fieles a Don Carlos, aunque quince días después su ejército se deshizo sin combatir y el monarca carlista se vio obligado a cruzar la frontera de Francia seguido por varios miles de sus voluntarios[24]. Esta es la razón por la que se extendieran a Álava y Navarra los beneficios del Convenio.

Así concluyó la guerra en el Norte. En Levante y Cataluña, Cabrera y el conde de España resistirían un año más. Pero el asesinato del conde y el acoso de las fuerzas de Espartero acabarían por doblegar al Tigre del Maestrazgo. El 6 de julio de 1840, Cabrera cruzó la frontera francesa seguido por seis de sus batallones. La guerra había terminado.

La Ley de confirmación de fueros de 25 de octubre de 1839

Espartero cumplió su palabra y el Gobierno atendió su compromiso sellado en Vergara. El 11 de septiembre de 1839, el Gobierno presentó a las Cortes el siguiente proyecto de ley:

> Artículo 1º. Se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra.
>
> Artículo 2º. El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, presentará a las Cortes, oyendo antes a las provincias, aquella modificación de los fueros que crea indispensable, y en la que quede conciliado el interés de las mismas con el general de la Nación y con la Constitución política de la Monarquía.

No habría, por tanto, confirmación lisa y llana de los fueros. Se confirmaban,

24 Sobre la génesis y consecuencias del Convenio de Vergara véase de Jaime Ignacio DEL BURGO: *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, ob. cit., capítulos VI (p.177-244) y VII (p. 245-251).

sí, pero el Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permitiera, es decir, una vez que se apagara definitivamente el rescoldo de la guerra carlista, quedaba emplazado a presentar a las Cortes un proyecto de ley para su modificación. Conciliar el interés de las Provincias con el general de la nación y con la Constitución introducía un elevado grado de incertidumbre, por más que antes de hacer nada el Gobierno debería "oír" a los representantes vascos y navarros.

El debate de la Ley de 1839 en el Congreso se celebró en medio de una gran confrontación política entre los liberales moderados y los progresistas. Estos últimos tenían la sospecha de que en Vergara el Gobierno había llegado a un pacto secreto para que la Constitución no rigiera ni en Vascongadas ni en Navarra. A punto estuvo el proyecto de naufragar ante la intransigencia de la mayoría progresista, una actitud que transmitía la sensación de que en realidad se proponía de derribar al Gobierno. Finalmente, en la sesión del 7 de octubre, se produjo el milagro. El general Alaix, ministro de la Guerra, al que todos respetaban por haber sido uno de los artífices de la paz de Vergara, acusó al jefe de los progresistas, Salustiano Olózaga, de torpedear el proyecto por oscuros intereses personales. Esta acusación causó gran conmoción en el aludido, que tomó la palabra para anunciar que si para alcanzar la paz definitiva –todavía la guerra se prolongaba en Aragón, Levante y Cataluña- era necesario que el Gobierno continuara en su puesto, contaría con todo su apoyo. Alaix se levantó de su asiento y se dirigió hacia Olózaga que también salió de su escaño para acudir al encuentro del general, fundiéndose en un gran abrazo. Los diputados, embargados de una gran emoción, siguieron su ejemplo y todos se abrazaron entre vivas a la unión y a la Constitución. Cuando volvió la calma al hemiciclo, se retiraron todas las enmiendas presentadas y el ministro de Gracia y Justicia, Lorenzo Arrazola, presentó una nueva propuesta que fue aprobada en medio del entusiasmo de la Cámara. El texto aprobado –que sería inmediatamente refrendado por el Senado- decía así:

> Artículo 1º. Se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra, *sin perjuicio de la unidad constitucional*.
>
> Artículo 2º. El Gobierno tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes *la modificación indispensable que en los mencionados fueros reclame el interés de las mismas, conciliado con el general de la Nación y Constitución de la Monarquía, resolviendo entre tanto provisionalmente y en la forma y sentido expresados las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes*.

La "sesión de los abrazos" fue calificada como "espectáculo grandioso", si

bien algunos coetáneos consideraron que se trató de una "escena ridícula", pues se dieron escenas de histeria colectiva hasta el punto de que el diputado Olózaga sería sacado a hombros del Parlamento y llevado así hasta su domicilio.

El problema fundamental para la aplicación de la ley residía en la interpretación que había de darse a la expresión "*sin perjuicio de la unidad constitucional*". En el Senado se intentó aclarar este extremo, pero no hubo unanimidad de criterio, aunque prevaleció la idea expuesta por el ministro de Gracia y Justicia, Arrazola, que afirmó que "habrá una reina, y será constitucional, habrá unas Cortes, un supremo poder legislativo para todos los españoles. He aquí salvada en sus grandes fundamentos, en sus principios radicales, en las grandes formas, la unidad constitucional".

Como veremos a continuación, para los liberales vascongados la fórmula era aceptable, por cuanto su foralidad era esencialmente administrativa. Entendían por ello que no tenía por qué haber incompatibilidad alguna entre sus fueros y la Constitución. Distinto era el caso de Navarra, pues esta interpretación de la Ley de 1839 llevaría consigo la pérdida de su condición de reino, por cuanto su autonomía política no era compatible con la Constitución[25].

25 Sobre la Ley de 25 de octubre de 1839, véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *Origen y fundamento del régimen foral*, ob. cit. p. 253-331.

NAVARRA Y LA CUESTIÓN FORAL

El fuerismo liberal navarro

Retrocedamos al momento de la firma del Convenio de Vergara. La traición de Maroto había permitido salvar los muebles, que no el honor, al estamento militar carlista, pero desde el punto de vista político el carlismo estaba condenado al ostracismo. De modo que los únicos que ostentaban en aquellos transcendentales momentos la representación de la ciudadanía eran los liberales. Y aquí hemos de anotar la gran diferencia que separaba a los liberales vascongados de los navarros.

De la lectura del artículo 1º de la Ley de 25 de octubre de 1839 se desprende que la confirmación de los fueros no era plena, por cuanto su restauración había de hacerse "sin perjuicio de la unidad constitucional". Se trataba de un concepto indeterminado sobre el que cabían distintas interpretaciones. En el Senado hubo un gran debate sobre el alcance de dicha expresión. Al final prevaleció, como ya expusimos anteriormente, la tesis de considerar que la unidad constitucional tan sólo requería respetar el principio de que habría "*un solo rey y unas solas Cortes para toda la nación*".

Si la idea de un solo monarca no provocaba ninguna dificultad, la exigencia de unas solas Cortes para toda la nación, con todo lo que ello implicaba, suponía dar un golpe mortal al entramado jurídico e institucional del antiguo reino navarro. Las Cortes navarras, y por ende, la Diputación del Reino no tenían cabida en el

nuevo orden constitucional. La pérdida de la facultad legislativa, por más que en el Antiguo Régimen se ejerciera de manera concertada con el rey, significaba la desaparición del derecho navarro. Y si ya no había un derecho propio que aplicar no tenía sentido mantener los tribunales constituidos con arreglo al fuero. El principio de división de poderes era incompatible, a su vez, con el Consejo Real, que ejercía las funciones de tribunal supremo al tiempo que se ocupaba con el virrey de la gobernación del reino.

Los liberales navarros trataron de buscar una salida negociada al conflicto político. El "lobby" navarro en Madrid, muy poderoso desde el siglo XVIII, funcionó una vez más para que sus propuestas salieran adelante. Y lo consiguieron. En 1840 se eligió una Diputación "Provincial" mediante sufragio, aunque sólo tenían derecho de voto los varones con cierto nivel de renta e instrucción. La nueva Corporación aceptó la oferta del Gobierno de negociar para dar cumplimiento a la ley de 1839. A tal fin, procedió de inmediato al estudio y aprobación de las "*bases y condiciones*" para el "*arreglo de los fueros*" y nombró una comisión negociadora integrada por cuatro políticos navarros con cierta influencia en Madrid.

El mandato de la Diputación a sus comisionados era fiel reflejo del liberalismo fuerista, que emergió en el seno de los liberales navarros a raíz de la Ley de 1839. Navarra renunciaría a su condición de reino y a sus viejas instituciones. Se aceptaba la desaparición del virrey, de las Cortes, de la Diputación del Reino, del Consejo Real, de la Cámara de Comptos y de las restantes estructuras políticas y judiciales del antiguo reino. Se confiaba en la bondad de las leyes que en lo sucesivo dictarían las Cortes de una nación cuya Constitución de 1812 imponía a sus ciudadanos la obligación de ser "justos y benéficos". Así se pronunciaba la Diputación vencedora en la guerra civil:

> También quieren los navarros sus Fueros, pero no los quieren en su totalidad: no estamos en el siglo de los privilegios, ni en tiempo de que la sociedad se rija por leyes del feudalismo. Cuando se han proclamado los principios de una ilustrada legislación, la Navarra no puede rehusarlos. El país quiere los fueros que sean compatibles con su conveniencia pública general y ni quiere ni puede querer leyes de pura y exclusiva aristocracia: quiere aquellos fueros que conspiren a conciliar su interés con el general de la Nación y con las sólidas bases que encierra en sí la Constitución de la Monarquía[26].

Los liberales navarros no eran partidarios de la ruptura sino de la reforma. Habían hecho una revolución para la implantación de un sistema respetuoso con los

26 Jaime Ignacio DEL BURGO: *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, ob. cit., p. 337.

derechos del hombre y no estaban dispuestos a volver al Antiguo Régimen. Para ellos, la restauración de las cortes estamentales y la desigualdad en la representación significaba un salto atrás. Ahora bien, la libertad política garantizada por la Constitución no podía entrar en colisión con el deseo de mantener un amplísimo autogobierno en todo cuanto afectara a los intereses generales de Navarra.

Hay que reconocer la inteligencia política del liberalismo fuerista en aquellas circunstancias. Si hubieran jugado al todo o nada, como hicieron los vascongados, a la postre lo hubieran perdido todo. Al Gobierno de Madrid le iba a resultar muy difícil decir no a quienes tanto habían arriesgado en Navarra por la causa de la libertad, aunque, como veremos más adelante, en 1876 el heroísmo de los liberales vascongados en la III guerra carlista no serviría para aplacar a los exaltados que exigían la desaparición de los fueros vascos.

La Ley Paccionada de 1841

Las negociaciones dieron comienzo el 27 de mayo de 1840. Los comisionados fueron solemnemente recibidos por la Reina Gobernadora, María Cristina, madre de Isabel II que ejercía la Regencia[27]. A la recepción acudieron también los comisionados de las Diputaciones vascongadas. Los navarros quisieron coordinar sus actuaciones con los representantes vascos. Celebraron a tal efecto una reunión preliminar. Pero de inmediato se dieron cuenta de que sus intereses eran claramente divergentes. Las Diputaciones vascas acudieron a Madrid sin ningún ánimo de transacción. Entendían que no había necesidad alguna de proceder al arreglo de sus fueros porque, a su juicio, no entraban en colisión con los preceptos constitucionales. Por el contrario, Navarra necesitaba el pacto con el Gobierno para no regresar al Antiguo Régimen. Al final rompieron la baraja y cada cual fue por su lado. Los vascongados regresaron a su tierra sin acordar nada, a diferencia de los navarros que comenzaron una ardua negociación con la representación del Gobierno. Lo primero que hicieron fue presentar las bases de negociación aprobadas por la Diputación y que habían sido redactadas por un personaje que supo mover los hilos del proceso en Navarra. Se trataba del tudelano liberal, José Yanguas y Miranda, que desde 1835 y durante casi treinta años desempeñó el cargo de secretario de la Diputación.

27 Dejamos constancia del nombre de los cuatro comisionados navarros que negociaron la Ley Paccionada: Fausto Galdeano, Pablo Ilarregui, Fulgencio Barrera y Tomás Arteta. Su nombramiento se produjo en la sesión de la Diputación celebrada el 1º de abril de 1840, la misma en que se aprobaron las bases de negociación. Fulgencio Barrera era diputado al Congreso. Había sido elegido por el distrito de Tudela en las elecciones celebradas el 19 de enero de 1840. Los tudelanos le tildaron de traidor por haber consentido el traslado de las aduanas del Ebro a los Pirineos.

Al principio todo fue bien pero las conversaciones encallaron en lo relativo a la contribución única de Navarra a las cargas generales de la nación. Las exigencias del Gobierno eran exorbitantes, a juicio de los comisionados navarros. La Diputación se vio obligada a sacar la caja de los truenos. Se quería ir demasiado lejos y por muy liberales que fueran sus miembros no estaban dispuestos a consentirlo. Así que enviaron al Gobierno una exposición muy dura recordando que "*Navarra se unió a Castilla con ciertos pactos que no se pueden en rigor alterarse sino de mutuo consentimiento*". De manera que "*no acordando en ello quedaría disuelta la sociedad, y la Diputación desea evitar a todo trance este extremo*"[28].

No sabemos cómo pretendía la Diputación llevar a cabo la disolución de la unión, pues el ejército liberal permanecía en su territorio. Mas para cuando el mensaje de la Diputación llegó a Madrid, el Gobierno, de signo moderado o conservador, había caído como consecuencia de la Revolución de Septiembre protagonizada por los liberales progresistas. Para evitar una nueva guerra civil, la reina madre abdicó y las Cortes nombraron Regente al general Espartero[29].

Bien porque Espartero era plenamente consciente de la importancia de mantener a Navarra dentro de la unidad constitucional, bien porque dentro de su grupo había navarros de gran autoridad como el corellano José Alonso, que sería nombrado por el Regente ministro de Gracia y Justicia, o por ambas cosas a la vez,

28 Jaime Ignacio DEL BURGO: *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, ob. cit., p.365.

29 A pesar de la famosa "sesión de los abrazos", que condujo a la aprobación de la Ley de confirmación de fueros de 25 de octubre de 1839, la pugna por el poder entre moderados y progresistas se reprodujo poco después. Estos últimos negaron legitimidad a las elecciones celebradas en enero de 1840 que dieron el triunfo a los moderados y a pesar de que todavía continuaba la guerra carlista en Cataluña, Aragón y Levante, donde resistían el general Cabrera y el conde de España, los progresistas provocaron graves desórdenes públicos. Pero el chispazo revolucionario lo produjo la promulgación por la Reina Regente, María Cristina, de una nueva Ley de Ayuntamientos que establecía que los alcaldes serían nombrados por la Corona entre los concejales electos, privándoseles además de las competencias de ejecución de las disposiciones del Gobierno que en muchos lugares impedían su aplicación. El general Espartero, que hasta entonces se había mantenido al margen de las disputas políticas, se alineó con los progresistas, A pesar de que la Reina Regente trató de asegurarse su lealtad nombrándole presidente del Consejo de Ministros, no lo consiguió. En septiembre de 1840 estalló la Revolución y, para evitar derramamientos de sangre, la Reina Regente abdicó. Poco después, las Cortes nombraron Regente al general Espartero. Estos sucesos provocaron la suspensión de las negociaciones de la Ley Paccionada. Este fue el comienzo de la intervención directa del ejército en las cuestiones políticas, que convulsionaron el reinado de Isabel II y se prolongaron hasta la Restauración de la Monarquía en la persona de Alfonso XII, que subió al trono merced a otro pronunciamiento o golpe militar protagonizado por el general Martínez Campos. En 1843 un grupo de generales moderados y progresistas, encabezados por O'Donnell y Serrano, derrocó a Espartero, cuyo gobierno se había caracterizado por su carácter dictatorial. Exiliado en Londres no regresó hasta 1848 después de que se le reconocieran todos sus honores, estableciéndose en Logroño. En 1870, cuando Espartero tenía 75 años, el general Prim le ofreció la Corona de España, que no aceptó. (Véase el capítulo XI y XII, titulados "La Revolución de septiembre de 1840" y La Revolución septembrina en Navarra", respectivamente, de Jaime Ignacio DEL BURGO, *Origen y fundamento del régimen foral,* ob. cit., p. 385-403).

lo cierto es que tras la reanudación de las conversaciones pronto se alcanzó un acuerdo total sin necesidad de que Navarra tuviera que sacar a relucir "esos sus derechos más radicales".

El 7 de diciembre de 1840, la regencia remitió a la Diputación el acuerdo alcanzado por los comisionados con el fin de obtener su ratificación. Cumplido este trámite, el 15 de diciembre de 1840, la Regencia promulgó un Real Decreto poniendo en vigor lo pactado, advirtiendo que "con arreglo a las bases indicadas y sin perjuicio de hacer de común acuerdo cualquier variación que la experiencia hiciese necesaria, se formulará el correspondiente proyecto de ley para presentarlo a las próximas Cortes".

Así se hizo. El 3 de julio de 1841 el Gobierno presentó a las Cortes un proyecto de ley que recogía el texto del acuerdo alcanzado con la Diputación. En él se habían introducido algunas modificaciones que contaron con el visto bueno de la Corporación provincial. El 12 de julio de 1841, la comisión del Congreso encargada de dictaminar el proyecto aprobó su dictamen. El día 15 el pleno del Congreso inició su discusión. En nombre de la comisión intervino el diputado Goyeneche. En su intervención mostró su oposición a las enmiendas presentadas por el diputado navarro Luis Sagasti contrario al traslado de las aduanas a los Pirineos mientras no se aplicara la misma medida en las Provincias Vascongadas. Goyeneche advirtió que no podía ofrecerse ahora

> …la más leve idea de retractación de aquella promesa, aquel pacto que la Diputación de Navarra y sus compañeros contrajeron con el Gobierno. Por primera vez en muchos siglos se plantea una cuestión política de trascendencia extraordinaria. Navarra se une al resto de la Monarquía con todos los caracteres y elementos de la unidad constitucional, abdicando generosamente sus derechos. Y se une voluntariamente, no como en 1512 por causa de una conquista[30].

El proyecto fue aprobado en el Congreso por unanimidad. En el Senado las cosas no estuvieron tan claras, aunque la votación se produjo sin debate alguno por lo que no conocemos las razones de quienes se opusieron al proyecto. Votaron 78 senadores y el resultado fue de 59 bolas blancas contra 19 bolas negras.

El 14 de agosto de 1841 el general Espartero, en su condición de Regente de la Monarquía, con el refrendo del ministro de Gracia y Justicia, el corellano José Alonso, sancionó la Ley en nombre de la reina Isabel II y ordenó su publicación

30 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, sesión de 15 de julio de 1841.

en la "*Gaceta de Madrid*", lo que tuvo lugar el día 16 de agosto[31]. Había nacido la Ley Paccionada.

La lectura de sus preceptos resulta decepcionante si se mira con los ojos autonomistas de hoy. No hay punto de comparación con la dogmática jurídica altamente racionalizada que caracteriza a los actuales estatutos de autonomía. El estatuto es la norma institucional básica de las comunidades autónomas. Sus normas delimitan con toda claridad las competencias autonómicas y las instituciones de autogobierno.

La Ley Paccionada da comienzo con una serie de preceptos que no dejan lugar a dudas sobre la plena inserción de Navarra en el Estado español. El mando militar estará en Navarra, como en las demás provincias de la Monarquía, a cargo de una autoridad superior nombrada por el gobierno, "*sin que nunca pueda tomar el título de virrey ni las atribuciones que éstos han ejercido*". Se habla después de la administración de justicia poniendo fecha de caducidad al derecho propio de Navarra que regiría mientras no se formaran los "*códigos generales*" que deban regir en la monarquía, lo que ocurriría poco después en materia penal y mercantil al aprobarse los respectivos Códigos. Sin embargo, este precepto garantizaría la vigencia del derecho civil foral, pues el Código civil nunca llegó a tener la consideración de código general. La administración de justicia se llevaría a cabo en la parte orgánica y de procedimiento conforme con lo establecido o que se estableciera para los demás tribunales de la nación, pero siempre debería conservarse la Audiencia en la capital de la provincia. Navarra quedaba sujeta en lo sucesivo a la competencia del Tribunal Supremo de Justicia. Habrá en Navarra una "autoridad superior política nombrada por el Gobierno", con las mismas atribuciones que las de los jefes políticos de las demás provincias (los futuros gobernadores civiles) y sin que pueda reunir mando alguno militar. Por último, se hace referencia a la obligación de Navarra de aportar al ejército el cupo de hombres que le corresponda, con arreglo a la legislación general, habida cuenta de la obligación de todos los españoles de "defender la patria con las armas en la mano cuando fueren llamados por la ley".

Todo lo anterior era directa consecuencia de la aplicación del principio de uni-

31 En 2003, gracias a la colaboración de Rafael Catalá, a la sazón secretario de estado de Justicia, pudimos localizar en el archivo de su ministerio el original de la Ley Paccionada. Comprobamos así que la sanción real de la ley se produjo el 14 de agosto y no el 16, por lo que en puridad a la Ley Paccionada se le debía conocer por la primera fecha y no por la segunda, que fue la de su publicación en el diario oficial del Estado. La reproducción en facsímil de la ley se contiene en el libro del autor, publicado en 2004, bajo el título "*La Ley Paccionada de Navarra de 1841. Homenaje al ministro D. José Alonso Ruiz*", editada por ministerio de Justicia, con prólogo de Rafael Catalá.

dad constitucional, interpretado conforme a la Constitución de 1837 que, como la de 1812, mantenía la estructura centralista del Estado.

La singularidad estaba en el régimen municipal y en el gobierno económico interior de Navarra. Los ayuntamientos habrían de constituirse con arreglo a la legislación general, pero en cuanto a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, quedarían sujetos a la Diputación "con arreglo a su legislación especial". En cuanto a la administración de productos de los propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, la Diputación tendría las mismas facultades que ejercían el Consejo Real de Navarra y la Diputación del Reino, además de las que siendo compatibles con éstas tengan o tuvieren las otras Diputaciones provinciales de la monarquía. En estas dos previsiones tan escuetas se asentaría en buena medida el autogobierno foral además de las facultades en materia financiera que, eso sí, se regulaban con minuciosidad.

La Diputación se convertía así en la institución nuclear del nuevo régimen. Su elección se realizaría conforme a las leyes generales, pero su composición permanecería invariable en el período comprendido entre 1841 y 1982, año en que se promulgó el pacto para el Amejoramiento del Fuero. Estaría integrada por "siete individuos nombrados por las cinco merindades, una por cada una de las tres de menor población y dos por las de Pamplona y Estella, que la tienen mayor". La presidencia se atribuía a la autoridad superior política nombrada por el Gobierno. Sería vicepresidente el vocal decano, es decir, el diputado de mayor edad. El jefe político ejerció la presidencia durante algún tiempo, hasta que poco después de la promulgación de la Ley Paccionada los diputados le negaron el derecho de voto en los asuntos tratados por la Diputación porque eran siete y no ocho los diputados conforme a la referida Ley. El jefe político, cansado de estar de oyente en las sesiones, acabó por no acudir a las mismas. Desde entonces la presidencia efectiva de la Diputación se ejerció por su vicepresidente[32].

Obsérvese que la Ley Paccionada se refiere a la diputación "provincial" y habla siempre de la "provincia" de Navarra. En el último tercio del siglo XIX la Diputación, consciente de su carácter "sui generis" y para diferenciarse de otras diputaciones provinciales, comenzó a utilizar la denominación de "Diputación Foral y Provincial". Inmediatamente después del estallido de la guerra civil, la Diputación, por sí y ante sí, decidió en lo sucesivo denominarse Diputación foral.

32 La renuncia de hecho a presidir las sesiones de la Diputación por el gobernador civil, denominación que sustituyó en 1847 a la de jefe político, se producirá a partir de 1849. (Véase Mª Sagrario MARTINEZ BELOQUI: *Cuestiones de Historia Moderna y Contemporánea de Navarra*, Pamplona, 1986, p. 108-109.)

El Estado –el nuevo estado franquista- no opuso resistencia.

Como ya se ha dicho, es en el capítulo de la financiación donde la Ley Paccionada tenía una regulación más acabada. Hay referencias explícitas al estanco de la sal, del tabaco, de la pólvora y del azufre. Se respeta la exención del uso de papel sellado. Pero la disposición más relevante era la relativa a la "única contribución directa" de Navarra a las cargas generales del Estado, que se fijó en la cantidad de un millón ochocientos mil reales anuales, de los que la Diputación deduciría trescientos mil reales anuales en concepto de gastos de cobranza. La recaudación de esta contribución única, sustitutiva del antiguo donativo a la Corona, se atribuía a la Diputación. En este precepto se asentará la autonomía tributaria de Navarra, pieza clave del régimen foral.

Ha de tenerse en cuenta que en el momento de la negociación de la Ley Paccionada no hay en España un verdadero sistema tributario. Cuando éste se introduce a partir de las leyes del ministro Mon dictadas a mediados del siglo XIX, Navarra sostendrá con éxito que conforme a la Ley Paccionada le corresponde establecer el régimen tributario que estimara conveniente, pues su única obligación es satisfacer la contribución única pactada en 1841. Más adelante, en 1927, surgirá la institución del Convenio Económico, con la finalidad de actualizar la cuantía de la contribución única o aportación de Navarra a las cargas generales del Estado y de armonizar el sistema tributario foral con el del Estado para evitar la doble imposición y delimitar con claridad las competencias de las Haciendas respectivas.

Aspecto fundamental de la Ley Paccionada sería el acuerdo sobre la deuda de Navarra, en situación desesperada como consecuencia de las cuatro guerras padecidas en los últimos cincuenta años. De la contribución directa o de los productos de las aduanas se separaría la cantidad necesaria para el pago de réditos de la deuda, así como un tanto por ciento anual para la amortización del capital.

Por último, la Ley Paccionada ratificaba el traslado de las aduanas al Pirineo, de forma que Navarra quedó incorporada definitivamente a lo que hoy denominaríamos "mercado común" español.

Evolución del nuevo régimen foral

La puesta en marcha del nuevo régimen no estará exenta de dificultades y sobresaltos. Hay un primer período, al que hemos dado en llamar de la "asfixia

centralista", que discurre entre 1841 y 1925. La concepción centralizadora y uniformista del Estado liberal chocaba con la existencia de una parcela del territorio nacional dotada de un poder autónomo. La Diputación se defiende contra ataques recurrentes del gobierno que pretende extender a Navarra el régimen general. El momento culminante de este período es el de un famoso contrafuero que tuvo lugar en 1893 y al que se conoce como "la Gamazada".

El primero de los obstáculos para el normal desenvolvimiento del nuevo régimen foral sería la renuencia del Estado a reconocer que la Ley de 1841 tenía carácter paccionado por ser fruto de un previo pacto con Navarra[33]. La segunda gran cuestión sería el mantenimiento de la autonomía fiscal, asunto espinoso por cuanto al término de la III guerra carlista se llegó a considerar que el sistema establecido en la Ley Paccionada no garantizaba que Navarra contribuyera a las cargas de la Nación en la misma proporción que las demás provincias. Este sería uno de los motivos fundamentales esgrimidos por Cánovas del Castillo, junto al de la exención de contribuir con hombres al ejército, para proponer en 1876 a las Cortes la abolición de los fueros vascongados que, como veremos más adelante, a punto estuvo de arrastrar a Navarra.

El carácter paccionado de la Ley de 1841 suponía que cualquier modificación

33 En 1848 José ALONSO, el ministro que había refrendado la Ley de 1841, publicó un libro titulado *Recopilación y comentarios de los Fueros y Leyes del Antiguo Reino de Navarra que han quedado vigentes después de la modificación hecha por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841*. "Es esta –escribe Alonso-, una ley que es un verdadero convenio o pacto entre el poder supremo de la nación y aquella provincia. Hallábase ésta unida a la Corona de Castilla bajo pactos jurados por todos los Reyes que se fueron sucediendo, en que prometían la observancia y conservación de sus fueros, franquicias y libertades. Al terminarse la guerra civil última en los campos de Vergara, se hizo una promesa solemne de recomendar al Gobierno la confirmación de aquellos fueros; y las Cortes la decretaron y la corona la sancionó salva la unidad constitucional, acordando al mismo tiempo que el gobierno, oyendo a la provincia, propusiese las modificaciones convenientes. La diputación provincial envió a sus comisionados, trataron éstos con el gobierno: convinieron con éste en lo que había de alterarse y conservarse; y este convenio fue el que, como proyecto de ley, presentó el gobierno a las Cortes, el que con ninguna enmienda en lo sustancial fue aprobado por ellas y después sancionado por la Corona". A continuación expone la naturaleza jurídica de ese convenio, ese pacto, "el más solemne que puede celebrarse". El pacto-ley "es un contrato, en que cediendo Navarra muchas y muy preciosas libertades y exenciones, le prometen el Gobierno y las Cortes la conservación de otras, que no son sin embargo tan importantes como las cedidas y renunciadas. Así explicada la formación y el constitutivo de esta ley, nadie podrá negarle el carácter de paccionada y convencional. Las leyes de esta clase no pueden alterarse ni variarse, sino al modo de los contratos bilaterales, a saber: del mismo modo, con el mutuo consentimiento con que se formaron. Habiéndolo pues sido después de una solemne, expresa y general confirmación de los fueros con intervención, audiencia y asentimiento de la provincia es consiguientemente incontrovertible, que nada puede variarse sino concurriendo ésta del mismo modo. Esto debe tenerse siempre muy presente". (Véase José ALONSO: Ob. cit. vol. I, p. 47.) La denominación de Pacto-ley para referirse a la Ley Paccionada fue utilizada por la Diputación de Navarra con ocasión del contrafuero de 1893 denominado "la Gamazada". No consiguió, sin embargo, imponerse a la de Ley Paccionada. Pero quizás fuera más adecuada a la naturaleza de la ley: primero fue el pacto entre el Gobierno y la Diputación; luego la incorporación al ordenamiento jurídico general mediante la ley.

o desarrollo de la misma había de hacerse mediante acuerdo con la Diputación de Navarra. Así se reconoció en 1849 en el convenio formalizado para resolver diversas dificultades sobre el modo de interpretar el artículo 26 de la Ley Paccionada relativo a la contribución de Navarra al sostenimiento del culto y clero. La Diputación elaboró unas bases que fueron aprobadas por el Gobierno mediante la Real Orden de 22 de septiembre de dicho año. En la primera de las bases se hace referencia a la "Ley Paccionada"[34].

El acuerdo sobre la contribución de culto y clero (1849)

El artículo 26, último de los preceptos de la Ley Paccionada, establecía que "la dotación del culto y clero en Navarra se arreglará a la ley general y a las instrucciones que el Gobierno expida para su ejecución". Esta disposición era directa consecuencia de las leyes desamortizadoras de los bienes de la Iglesia aprobadas por el régimen liberal.

El sector progresista del incipiente liberalismo español de comienzos del siglo XIX era profundamente anticlerical. Nada más promulgarse la Constitución de Cádiz, se dictaron leyes desamortizadoras de los bienes eclesiásticos, que afectaron primero al clero regular y después al clero secular o diocesano.

So pretexto de allegar recursos para combatir a los carlistas así como fondos extraordinarios para hacer frente a la asfixiante deuda pública, en 1836 el ministro de Hacienda, Juan de Dios Álvarez de Mendizábal, "desamortizó" –es decir, sacó de las *manos muertas*[35], expropió o se incautó sin indemnización– los bienes de las órdenes religiosas que habían sido disueltas en 1834. Se trató de un *inmenso latrocinio*, según expresión de Menéndez Pelayo. Nuestro gran historiador atribuye a la desamortización el surgimiento "como por encanto" de ese gran partido liberal, "lidiador en la guerra de los siete años, con todo el desesperado esfuerzo que nace del ansia de conservar lo que inicuamente se detenta… Nada ha influido tanto en la decadencia religiosa de España, nada ha aumentado tanto esas legiones de escépticos ignaros, como ese *inmenso latrocinio*… que se llama desamortización y el infame vínculo de solidaridad que ella establece"[36]. Menéndez Pelayo

34 Véase Luis OROZ ZABALETA: *Legislación administrativa de Navarra*, (Pamplona 1923, tomo II, p.28).

35 Así se denominaban los bienes que pertenecían a las órdenes religiosas y que eran fruto en gran medida de donaciones mortis causa, realizadas con la condición de no poder ser enajenadas. De ahí que se hablara de la larga mano del muerto, que desde su tumba seguía ordenando el destino de sus bienes.

36 Marcelino MENENDEZ Y PELAYO: *Historia de los heterodoxos españoles*, Barcelona, 1880,

achaca a la desamortización el origen de la *cuestión social* en España, pues las propiedades de la Iglesia servían para atender importantes servicios sociales cuya prestación no atendía el Estado (beneficencia, sanidad y educación), sin que los nuevos dueños tuvieran la misma preocupación por los más desfavorecidos que los anteriores.

En honor a la verdad, la corriente desamortizadora no fue una originalidad ni de los liberales de Cádiz ni de Mendizábal sino que ya venía de tiempo atrás, pues muchos Estados europeos, siempre escasos de recursos, habían llegado a la conclusión de que la acumulación en las "manos muertas" de tan ingentes propiedades intangibles e inalienables asfixiaba la vida económica, de modo que su puesta en el mercado sólo podía producir importantes beneficios sociales y económicos. Es posible por ello que la opinión de Menéndez Pelayo pueda ser "exaltada", pero lo cierto es que en España la forma en que se aplicaron las leyes desamortizadores fue desastrosa. No se resolvieron los problemas financieros ni las subastas de los bienes desamortizados sirvieron para acabar con la deuda asfixiante. Tiene razón cuando afirma que de la desamortización surgió el gran partido liberal español. Los nuevos burgueses estaban dispuestos a dejarse la piel por la patria y la reina Isabel. Al fin y al cabo, para muchos la patria y el patrimonio vienen a ser lo mismo, pues no en vano tienen la misma raíz latina. Luego se dividieron en progresistas y moderados. Los primeros eran ferozmente anticlericales mientras los segundos rezaban al Altísimo para que les perdonara por el latrocinio cometido[37].

En 1837 se decretó la supresión del pago de los diezmos, método tradicional de financiación de la Iglesia. Pero ante la crítica situación de muchos párrocos y sacerdotes provocada por la supresión del diezmo, se acordó prorrogarlo en 1838 y 1839. La Regencia de Espartero prosiguió la política desamortizadora. El 14 de julio de 1841, dos días antes de la publicación de la Ley Paccionada, el regente sancionó una nueva ley por la que se procedía a una venta masiva de bienes eclesiásticos incluidos los del clero secular y se establecía la contribución de culto y clero.

En las bases de negociación con el Gobierno aprobadas por la Diputación en 1840 nada se decía sobre la contribución de culto y clero. Fue en la segunda fase de las conversaciones, bajo la Regencia de Espartero, cuando se introdujo el que finalmente sería el artículo 26 de la Ley Paccionada. Uno de los comisionados de la Diputación, Pablo Ilarregui escribió una *Memoria* sobre el arreglo de los fueros. En ella señala que "puesto que Navarra había mantenido el culto y clero

t. III, p 598-599.

37 Sobre la desamortización en Navarra véase Javier María DONEZAR DÍEZ DE ULZURRUN: *Navarra y la desamortización de Mendizábal*, (1836-1851), Pamplona, 1991.

de la provincia con el pago de los diezmos y primicias, que se habían abolido, era necesario dejar consignada en el arreglo foral esta sagrada obligación; y se redactó el artículo en los términos escritos, porque así lo encargó la Diputación repetidas veces"[38].

Puesto que en el momento de formalizarse el pacto de 1841 no se había promulgado aún la Ley sobre la contribución del culto y clero, el artículo 26 sólo contiene una previsión de futuro. De ahí que no se especificara cantidad alguna relativa a la dotación del culto y clero en Navarra.

La Ley de presupuestos de 23 de mayo de 1845 introdujo una notable reforma tributaria impulsada por el ministro de Hacienda Alejandro Mon, con la colaboración del hacendista Ramón de Santillán, que suponía el fin del arcaico, rudimentario e injusto régimen tributario del Antiguo Régimen. Por primera vez en España se establecía un sistema tributario racional y con criterio de generalidad y uniformidad además de introducir el principio de capacidad de pago[39]. La contribución de inmuebles, cultivo y ganadería fue el eje sobre el que giró toda la reforma tributaria y la pieza más importante cuantitativamente dentro del presupuesto. Estaba basada en repartos de la riqueza rústica, pecuaria e inmobiliaria y, según el artículo 5º de la Ley comprendía, entre otros conceptos, el donativo que en aquella época pagaban las Provincias Vascongadas, el cupo territorial de la contribución de culto y clero, y también la contribución directa de Navarra establecida en la Ley Paccionada[40].

La inclusión de la contribución directa de Navarra en la nueva contribución territorial y su refundición con la contribución asignada a Navarra por razón de

38 Véase Pablo ILARREGUI: *Memoria sobre la Ley de modificación de los fueros de Navarra*, Biblioteca de Derecho Foral, Temas Forales, Pamplona, 1966, p. 52. Ilarregui redactó su Memoria a instancias de la Diputación. Se publicó en 1872. La edición de 1966 es una exacta reproducción del libro original.

39 Sobre la eficacia de la reforma de Mon-Santillana hay posturas contrapuestas entre los hacendistas de nuestros días. "La reforma de 1845 no pretendía introducir grandes innovaciones, sino que tenía como finalidad esencial la de racionalizar la recaudación y llenar el vacío dejado por supresión del diezmo. Con todas sus limitaciones reflejadas sobre todo en la insuficiencia de la suma recaudada y en la desigualdad del reparto, el sistema de 1845 funcionó de manera relativamente satisfactoria al comienzo, como lo demuestra el hecho de que los ingresos del Estado se triplicasen en cuarenta años, por más que, en la fase final de este periodo, se volviera a caer en un fuerte endeudamiento". (J. FONTANA: *La Hacienda en la historia de España (1700-1931)*, 1980, p. 48.) "La reforma de 1845 no fue capaz de generar los ingresos suficientes para colmar las exigencias del Estado de fondos con los que financiar unos gastos que crecían con empeño". (COMIN COMIN, F.: *Hacienda y Economía en la España Contemporánea* (1800-1936), Madrid, 2 V., p. 161-162.)

40 Véase Mª José PORTILLO NAVARRO: *Desde la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería hasta el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Evolución histórica, situación actual y perspectivas de futuro*, Instituto de Estudios Fiscales, documento nº 14/19, 2001.

culto y clero fue inmediatamente contestada por la Diputación, por entender que vulneraba lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Ley Paccionada, "esta ley que los navarros todos miran como contractual y sustituida, con apreciables adquisiciones de la Corona, al antiguo pacto foral"[41]. Así lo expresó al Gobierno que, en principio, aceptó la alegación. Una Real Orden de 30 de noviembre de 1845 determinó que las únicas contribuciones de Navarra serían la contribución directa y la de culto y clero, que formarían el cupo anual que Navarra debía contribuir al Estado como parte de los 300.000.000 reales de la nueva contribución[42], asumiendo que la recaudación del reparto corriera a su cargo. El cupo total quedaba integrado por 1.800.000 reales de la contribución directa más el importe de las obligaciones del clero de 6.227.514 reales, con un total de 8.027.514 reales, que sería el cupo de Navarra por contribución territorial[43]. Esto suponía que Navarra aportaría el 2,67 por ciento del total de la recaudación prevista por el Estado.

En esta ocasión la defensa del fuero y del huevo iban juntas. De una parte, había que conseguir el respeto a lo pactado en 1841 sobre la única contribución. De otra fijar una cifra razonable por la contribución de culto y clero y asegurar que la competencia para recaudar dicha contribución sería de Navarra. Después de arduas negociaciones, para las que la Diputación envió a Madrid a dos de sus diputados[44], el 2 de mayo de 1846 el comisionado Fernando Bezunartea daba cuenta a la Diputación del arreglo alcanzado con el Gobierno y que se había puesto en vigor por una Real Orden de 22 de abril de 1846. Se había conseguido reducir la contribución de culto y clero a 3.000.000 reales, cuyo reparto sería efectuado por la Diputación, pero una vez hecha la distribución el cobro debía ejecutarse por el Intendente, es decir, por la Hacienda estatal.

A raíz del acuerdo anterior, el Gobierno dictó una Real Orden de 20 de mayo de 1846 por la que exigía a Navarra el pago de 4.800.000 reales, cifra que englobaba la contribución directa y la de culto y clero. La Diputación se vio entonces obligada a aclarar al Gobierno que no procedía la entrega física de los 1.800.000 reales de la contribución directa.

41 Sin duda, lo que quiso expresar la Diputación al referirse a la Ley de 1841 como "*sustituida*, con apreciables adquisiciones de la Corona, *al antiguo pacto foral*", fue que aquélla había relevado al antiguo pacto foral de integración de Navarra en la Monarquía española, con apreciables cesiones a la Corona.

42 El presupuesto de ingresos del Estado para 1845 era de 1.226.635.353 reales con 29 maravedíes. De ellos, los nuevos impuestos creados por Mon aportaban 584 millones, de los cuales 300 correspondían a la contribución territorial (manera abreviada de referirse a la nueva contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, 180 a la contribución de consumos y 120 a la renta de aduanas. (El texto íntegro de la Ley de presupuestos de 1845 puede verse en la revista *Moneda y crédito*, marzo 1945, p. 113-131.).

43 Véase Mª Sagrario MARTINEZ BELOQUI: *Navarra, el Estado y la ley de modificación de Fueros de 1841*, ob. cit. p.181.

44 Se trataba de los diputados Fernando Bezunartea y Lucas Fernández.

En 1847 hubo un nuevo encontronazo con el ministerio de Hacienda. Una Real Orden de 24 de septiembre ordenaba que la Diputación aplicara para el cobro de la contribución directa las normas estatales sobre riqueza territorial, industrial y comercial y no por medio de arbitrios ni otros impuestos indirectos establecidos por aquélla. Hubo que volver a negociar con el ministerio de Hacienda, recordando el carácter paccionado de la Ley de 1841[45]. Por fin, el 22 de septiembre de 1849 se alcanzó el concierto "permanente", según Pablo Ilarregui, que quedó plasmado en la Real Orden de 22 de septiembre de 1849[46]. Se fijó la contribución de culto y clero en 3.600.000 reales, cuyo cupo se considera invariable como lo es el de 1.800.000 reales, "verificándose en común y en la misma forma que lo hacía por la directa". Esto significaba que las dos contribuciones –la directa y la de culto y clero- se regían por las normas forales y la suma de ambas –inmodificable a partir de entonces- constituía la aportación de Navarra a las cargas generales.

Este acuerdo se ha considerado por algunos autores como el primer Convenio Económico entre Navarra y el Estado[47]. Que la Real Orden fue fiel reflejo del acuerdo alcanzado entre la Diputación y el Gobierno, no tiene duda. Que su contenido es de carácter económico, tampoco, pues en aquélla se fija la cuantía del cupo a satisfacer por la contribución de culto y clero que no se había concretado en la Ley Paccionada. Pero los Convenios Económicos *en sentido estricto* no sólo se refieren a la importante cuestión de la aportación económica, sino que comprenden también normas referentes a los principios informadores del régimen fiscal y a los criterios de armonización necesarios entre los dos sistemas tributarios para evitar conflictos de competencia en orden a la exacción de los diversos conceptos impositivos. En sentido estricto, por tanto, es el Convenio de 1927 –como se verá más adelante- el primero en introducir un *esquema general*[48] que después será asumido por los sucesivos convenios. Por otra parte, dicho Convenio refleja en sus propias normas el carácter bilateral de la norma, algo que en la Real Orden de 1849 sólo se desprende de la exposición de motivos, lo que no deja de ser un gran logro de los comisionados forales. Tras una serie de considerandos que expresa S. M. la Reina (Isabel II) en los que se resumen las cuestiones litigiosas, se dice literalmente:

> Por todas estas consideraciones, y después de haber oído a los comisionados

45 Los comisionados fueron los diputados Román Marichalar y Ramón Vicuña.

46 Véase Pablo ILARREGUI: *Memoria sobre la Ley de Modificación de los Fueros de Navarra*, ob. cit. p. 58.

47 Así se pronuncia Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *Caracterización y fundamentación jurídica de la Ley de 1841 y de los Convenios de Tejada Valdosera (1877) y Calvo Sotelo (1927)*, Revista Iura Vasconiae 6/2009, p. 515-646.

48 Expresión de Jaime A. DEL BURGO AZPIROZ: *La actividad financiera de Navarra. El sistema de Convenio Económico*, Pamplona, 1996, p. 21-22.

> de Navarra, deseando conservar el pensamiento esencial de la citada Ley foral de 1841 y cortar nuevas interpretaciones acerca del cumplimiento de su Ley Paccionada, sin que las alteraciones que puedan hacerse en lo sucesivo, ya uniendo o separando de la contribución territorial la del Culto y Clero, ya aumentando o disminuyendo el importe de las obligaciones de dicha provincia, puedan perjudicar a esta ni al Tesoro Público respecto al punto principal de la cuestión; con el fin de orillar todas las dificultades y *de conformidad con los Comisionados enviados a este objeto por la Diputación de aquella provincia*, se ha servido la Reina resolver, entre otras cosas, lo siguiente [sigue el articulado de la Real Orden].[49]

El acuerdo de 1849 quiso resolver definitivamente los conflictos de interpretación que se habían producido desde 1845 en relación con el cobro de la contribución de culto y clero. Sin duda, la Real Orden de 1849 tuvo una gran importancia para consolidar la autonomía tributaria de Navarra, pues ponía fin a tales conflictos y, aunque formalmente no se reflejara con la claridad que más tarde se haría, se ponía de manifiesto que toda norma que pretendiera modificar o interpretar la Ley de 1841 debía ser pactada previamente con la Diputación. Criterio que se tambaleó en 1876 y 1893, como veremos después[50].

49 Véase el texto íntegro de la Real Orden de 22 de septiembre de 1849 en Pablo ILARREGUI: *Memoria sobre la Modificación de los Fueros*, ob. cit. p. 98-101.

50 En el libro que hemos citado en varias ocasiones, *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de Fueros de 1841*, su autora, Mª Sagrario Martínez Beloqui, dedica al autor el siguiente comentario: "En opinión de Del Burgo, esta comisión [se refiere a la de los comisionados Fernando Bezunartea y Lucas Fernández] *estableció un hito histórico* en las futuras relaciones entre la provincia y el poder central (Del Burgo 1972). Fijará el procedimiento que posteriormente se utilizará para la modificación del cupo que Navarra abonará al Estado: los convenios económicos. Del Burgo ve también en este hecho un *reconocimiento expreso del carácter pactado de la ley de 16 de agosto de 1841*, de modo que cualquier alteración en el status económico navarro no podía hacerse sin una negociación previa por ambas partes. La opinión de Del Burgo no nos parece acertada, en primer lugar, porque desde la publicación de la ley de 1841 cualquier conflicto entre diputación y gobierno tiende a resolverse a través de esta vía, y, en segundo lugar, porque en este caso no se trataba de modificar el cupo de Navarra, sino de resolver el problema de la cantidad que, a raíz de la supresión de la contribución de culto y clero, integrada en la contribución territorial, debía satisfacer la provincia" (ob. cit. p. 184).

Debo decir, en primer término, que no recuerdo haber escrito la frase que me atribuye en la que supuestamente califico la Real Orden de 1846 de "hito histórico". No cita la fuente pues sólo refiere "Del Burgo (1972)", año en el que se publicó mi obra *Régimen fiscal de Navarra. Los Convenios Económicos*, y en la que no figura ninguna referencia a la dicha Real Orden. En mi tesis doctoral *Origen y fundamento del régimen foral*, ya citada, tampoco se hace alusión a la Real Orden de 1846 y sí, en cambio, a la de 27 de septiembre de 1849: "Se habían producido dificultades –escribí- sobre el modo de interpretar el artículo 26 del Pacto-Ley [de 1841] relativo a la dotación del culto y clero en Navarra. Para resolver el problema, la Diputación envió comisionados a Madrid y se aprobó un convenio que entró en vigor por la Real Orden citada. Este procedimiento será el utilizado normalmente para resolver los conflictos de interpretación del Pacto-Ley. El convenio suscrito entre los representantes de la Diputación y del Gobierno será puesto en vigor por el correspondiente Decreto u Orden Ministerial" (p. 448). El epígrafe dedicado a este convenio concluía con la transcripción del párrafo de la Real Orden que he reflejado anteriormente en su literalidad.

Al margen de la improcedencia de atribuirme una "tesis" sin citar la fuente, tampoco comparto

En 1871 será Práxedes Mateo Sagasta quien, como ministro de la Gobernación, reconozca expresamente el carácter paccionado de la Ley de 1841. En la exposición de motivos del Real Decreto de 21 de enero sobre el modo de organizarse la Diputación de Navarra, se afirma: "*Pactóse en dicha ley*…"[51]

Ese mismo año, la Diputación aprobó en sesión celebrada el 17 de diciembre las "bases propuestas" sobre dotación de culto y clero, que fueron negociadas y concertadas con el Gobernador Eclesiástico de Navarra. En ellas se denominaba "paccionada" a la de 1841, sin que el Gobierno opusiera ningún reparo al sancionar el convenio mediante la Real Orden de 26 de diciembre de 1871[52]. Hay que tener en cuenta que desde el acuerdo de 1849 era la Diputación la que entregaba directamente la recaudación de la contribución de culto y clero a la Iglesia navarra.

las razones de su discrepancia conmigo. Es la propia Real Orden de 1849 la que expresa que su objeto es interpretar, para que no haya duda alguna, los problemas surgidos con motivo de la aplicación de la Ley de 1841, de la de presupuestos de 23 de mayo de 1845 y de las Reales órdenes de 22 de abril de 1846 y 18 de septiembre de 1847. Por tanto, la Orden de 1849 sienta un precedente muy importante. Podemos hoy decir, como lo hace Martínez Beloqui, que "desde la publicación de la ley de 1841 cualquier conflicto entre diputación y gobierno tiende a resolverse a través de esa vía". Pero cuando surge la cuestión de la contribución del culto y clero la resolución paccionada de conflictos era todavía una incógnita. Por eso, procede resaltar la trascendencia de la Orden de 1849. Prueba de ello es que Luis OROZ, en su *Legislación administrativa de Navarra*, la inserta (t. II, p.22-26) a renglón seguido de la transcripción de la Ley Paccionada. La Orden de 1849, a la que la propia Martínez Beloqui califica de "arreglo definitivo", resuelve de común acuerdo si las contribuciones de los artículos 25 y 26 de la Ley de 1841 "deben gravar tan sólo en su imposición, reparto y cobranza la riqueza territorial y pecuaria, o si a ellas debe quedar afecta la industrial y de comercio que allí no sufre gravamen alguno por no estar reconocida *en pacto foral*, aun cuando el importe de ambas contribuciones sirva para descargar el cupo de la territorial". Asunto capital, pues si se hubiera negado a la Diputación la facultad de cubrir la contribución directa con aquellos impuestos que tuviera por conveniente, se habría cuestionado de raíz la autonomía fiscal de Navarra. De modo que si la Orden de 1846 fue un acuerdo económico sobre el cifrado, la de 1849 afecta al núcleo esencial de fiscalidad foral, lo que sí tendría gran relevancia posterior. Diremos, por último, que el profesor Alli considera que la Real Orden de 1849 es el primer convenio económico de Navarra con el Estado después de la Ley Paccionada, "aunque limitado a la cuantía de la aportación¨. (Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *Los Convenios Económicos de Navarra y el Estado*, Pamplona, 2010, p. 171.)

51 "La Ley de 25 de octubre de 1839 –dice la exposición de motivos-, al confirmar los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía, preceptuó también que el Gobierno, oyendo antes a aquellas provincias, propusiera oportunamente a las Cortes las modificaciones indispensables que en los mencionados fueros reclamase el interés de las mismas, conciliado con el general de la Nación y de la Constitución del Estado./ La Ley de 16 de agosto de 1841 cumplió respecto de Navarra, con esta disposición, estableciendo allí solemnemente una administración especial que los Poderes Públicos han respetado siempre. *Pactóse en dicha ley* que la Diputación provincial se compusiera de siete individuos…" (Luis OROZ Y ZABALETA, *Legislación administrativa de Navarra*, ob. cit. t. II, p. 90).

52 Véase Pablo ILARREGUI: *Memoria sobre la Ley de Modificación de los Fueros de Navarra*, ob. cit. p. 102-107.

La III guerra carlista y su repercusión en Navarra

En 1868 una nueva Revolución progresista –la Gloriosa- puso fin al reinado de Isabel II. El nuevo hombre fuerte de la situación sería el general Prim. En 1869, las Cortes aprobaron una nueva Constitución que mantenía la Monarquía como forma de gobierno. Esto obligaba a la búsqueda de un rey. Se barajaron numerosos candidatos, como el duque de la Victoria (general Espartero); el príncipe Leopoldo de Hohenzollern-Sigmaringen; el príncipe Antonio María de Orleans, duque de Montpensier, hijo de Luis Felipe y de la infanta Luisa Fernanda, hermana de Isabel II; Fernando de Coburgo, viudo de la reina María de la Gloria de Portugal y padre del rey Luis, a la sazón reinante en el país vecino; el príncipe Alfonso de Borbón, hijo de Isabel II, en quien la reina había abdicado el 25 de junio de 1870 y, por último, Amadeo de Saboya, duque de Aosta, hijo segundo de Víctor Manuel II, rey de Italia, al que ni Francia ni Alemania ponían la proa. También se ofreció la Corona al general Espartero, que rehusó. Después de intensas gestiones, Prim se inclinó al fin por el duque de Aosta, que resultó elegido por las Cortes el 19 de noviembre de 1870[53].

Amadeo de Saboya hizo su entrada en Madrid el 2 de enero de 1871, seis días después del asesinato del general Prim, presidente del Gobierno, ocurrido el 27 de diciembre de 1870 en la calle del Turco (hoy Marqués de Cubas) cuando regresaba a su residencia después de una sesión del Congreso. Se detuvo a varias personas pero al final el procedimiento fue sobreseído en 1877, por lo que los autores del magnicidio quedaron impunes[54]. El asesinato de Prim privó al nuevo

53 Votaron a favor de Amadeo de Saboya 191 diputados; a favor de la República federal lo hicieron 60 diputados; por el duque de Montpensier se pronunciaron 27; por el duque de la Victoria, 8 (a pesar de que había manifestado que no aceptaría la Corona); por el príncipe Alfonso de Borbón, 2; y los votos en blanco fueron 19. En total participaron en la votación 311 diputados de un total de 344. La veintena de diputados carlistas, en su mayoría, no votaron, aunque algunos lo hicieron en blanco.

54 El que fuera durante muchos años decano del Colegio de Abogados de Madrid y senador en las Cortes constituyentes por designación real, Antonio Pedrol Rius, escribió una excelente monografía titulada "*Los asesinos del general Prim*" (Madrid, 1960). Pedrol exculpa al duque de Montpensier (futuro suegro de Alfonso XII), sobre el que recayeron sospechas de haber sido el "autor intelectual" del asesinato, porque las pesquisas condujeron a la detención de un tal Solís y Campuzano, ayudante del duque, que había sido uno de los candidatos al trono descartados por Prim. Después de siete años de indagaciones judiciales, el sumario se cerró por orden de Cánovas sin formular acusación contra nadie. Los métodos utilizados no difieren en mucho de los actuales. El gobierno facilitó a Solís una prueba falsa exculpatoria. El fiscal Vellando se negó a aceptar la destitución, lo que provocó su cese. El nuevo fiscal pidió el 20 de septiembre de 1877 el sobreseimiento de la causa para todos los detenidos que estaban acusados de haber sido "autores materiales" del asesinato, salvo dos de ellos cuya responsabilidad en el crimen era, según Pedrol, indubitada. Como se supo que el juez no estaba dispuesto a pasar por ello, entonces se le sustituyó por otro traído de Talavera de la Reina, que dictó auto de sobreseimiento de todos los acusados. Pedrol niega la implicación directa de Montpensier, pero no la de su partido. Afirma que el gobierno utilizó el peor de los caminos: "La torpeza en la elección fue tanto

monarca de la única personalidad de prestigio que podía consolidarle en el trono. En Madrid todos conspirarán contra el de Saboya. Los republicanos se mostraban especialmente activos. En los salones aristocráticos de Madrid se soñaba con el futuro Alfonso XII y buena parte de la nobleza daba la espalda al monarca italiano. También lo hacían los carlistas. El 1 de octubre de 1871 se abrieron las nuevas Cortes, donde se oyeron gritos de ¡Viva el Rey! mezclados con los de ¡Viva la República!

El 14 de abril de 1872, Carlos VII, después de ordenar la retirada del Congreso de los diputados carlistas, dio la orden de alzamiento en todo el país al grito de *"¡Abajo el extranjero! ¡Viva España!*". Comenzaba la tercera guerra carlista.

El ejército se mostró incapaz de contener la sublevación del joven e impetuoso monarca carlista. Hubo intentonas republicanas en El Ferrol y Málaga. Al final, Amadeo de Saboya, harto de los españoles, abdicó el 10 de febrero de 1873. Al día siguiente, las Cortes, reunidas las dos cámaras en sesión conjunta, proclamaron la I República española. En tan sólo once meses hubo cuatro presidentes del llamado "Poder Ejecutivo" republicano: Estanislao Figueras, Francisco Pi y Margall, Nicolás Salmerón y Emilio Castelar. La división en las filas republicanas sería funesta para la pervivencia de la República. Unos, como Pi y Margall, defendían la República federal; otros, como Castelar, pretendían una República conservadora; había quienes, como Salmerón, aspiraban a una República radical y unionista y, para complicar aún más las cosas, no faltaba quien apostaba por una dictadura militar republicana.

Tras la disolución de la Asamblea Nacional en la primavera de 1873, se convocaron elecciones a las Cortes constituyentes, que se reunieron el 22 de marzo de 1873. Predominó la corriente federalista. Para elaborar el proyecto de la futura Constitución federal se eligió una Comisión de 25 diputados, integrada por representantes de los "Estados regionales" o cantones que integrarían la Federación española, entre los que no figuraba Navarra porque la intención del Gobierno era integrarla en un solo estado o cantón con las Provincias Vascongadas. El diputado republicano navarro Serafín Olave, defensor a ultranza del federalismo, consiguió que se aceptara la configuración de Navarra como estado propio, abandonando la

más lamentable porque, al final, implicó a la Restauración, aunque sólo fuese políticamente, en un crimen del que estaba absolutamente limpia". Este final, concluye, "es un triste final para la Justicia, que había cumplido hasta entonces honestamente –y a veces heroicamente– con sus deberes. Subrayamos, sin embargo, aun en este episodio, la integridad del fiscal Vellando, que por amar tanto a la Justicia se vio separado de ella". ¿Será verdad aquello de que la historia se repite? Si algún periodista íntegro hubiera pretendido seguir investigando el asesinato por no creer en la versión oficial del crimen, la prensa gubernamental sin duda le habría acusado de sustentar la "teoría de la conspiración" y de ser un "conspiranoico".

idea del cantón vasco-navarro[55].

Pero la República fue incapaz de consolidarse. El gobierno republicano se enfrentaba a graves problemas internos –la guerra carlista, la sublevación cantonal de Cartagena, además de numerosos desórdenes públicos– y también coloniales, a causa de la sublevación de Cuba, iniciada en 1868, que desangraba a la metrópoli y le privaba de importantes fuerzas militares y recursos económicos[56].

El golpe de Estado del general Manuel Pavía puso fin a la anarquía. El presidente del Poder Ejecutivo, Emilio Castelar, de ideología conservadora, nombrado el 7 de septiembre de 1873 para sustituir a Salmerón, trató de restablecer el orden pero fue objeto de una gran contestación por parte de los propios republicanos. Las Cortes estaban convocadas para el día 3 de enero de 1874, donde se preveía que Salmerón y Pi y Margall iban a combatir la política conservadora de Castelar. Fue entonces cuando intervino el general Manuel Pavía, capitán general de Madrid. El día anterior había propuesto al presidente que aplazara la apertura del Congreso por entender que la guerra carlista y el movimiento cantonal obligaban a adoptar esta medida excepcional. Castelar se negó a ello. Nada más reunirse las Cortes, el

55 Jaime Ignacio DEL BURGO: *Navarra en la Constitución de la I República Española*, Revista Jurídica de Navarra, número 4, julio-diciembre de 1987. Serafín Olave contó con el respaldo de la Diputación de Navarra, que se manifestó radicalmente contraria a la integración en un cantón vasco-navarro. Éste es el primer antecedente del debate Navarra-Euskadi que determinó la vida política del viejo Reino tanto en la II República como durante el periodo constituyente español abierto tras las elecciones generales de 1977. El artículo 1.º del proyecto de Constitución republicana federal quedó finalmente redactado así: "Art. 1.° Componen la Nación española los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, *Navarra*, Puerto Rico, Valencia, *Regiones Vascongadas*". Sobre el papel desempeñado por Olave y su pensamiento fuerista, que le llevaría a presentar un proyecto de "Constitución futura de Navarra. Bases redactadas según el espíritu de los antiguos Fueros acomodado a las formas modernas y aprobadas en Tudela el 4 de marzo de 1883 por la Asamblea Regional del partido Republicano Democrático federal navarro", véase el libro de Francisco Javier PAREDES: *Serafín Olave fuerista y republicano*, Pamplona, 1983.

56 Los rebeldes cubanos nombraron presidente a Carlos Manuel de Céspedes y contaron con el apoyo soterrado de los Estados Unidos, de cuyos puertos salieron numerosas expediciones con armas y municiones para el ejército independentista. La guerra, extraordinariamente cruenta, duró diez años. La paz del Zanjón de 1878, convenio suscrito entre el capitán general Martínez Campos y los rebeldes cubanos, puso fin a las hostilidades, pero no a las aspiraciones de independencia de una minoría de la población cubana que años más tarde, en 1895, volvería a sublevarse contra España. El 15 de febrero de 1898 se produjo el hundimiento del acorazado Maine, de visita oficial en el puerto de la Habana. Los norteamericanos acusaron a España del trágico suceso y declararon la guerra. La destrucción de la escuadra española en Santiago de Cuba obligó a España a pedir la paz, que se saldó con la pérdida de los últimos restos del imperio: Cuba, Puerto Rico y las Islas Filipinas. El pesimismo se abatió sobre la sociedad española, que padeció una nueva crisis moral, política y social. La versión oficial norteamericana de que el hundimiento del Maine había sido producida por una mina española se puso en cuestión por las autoridades españolas desde el primer momento. Investigaciones posteriores apuntan a la posibilidad de un trágico accidente o a la existencia de una conspiración para provocar la intervención directa de los Estados Unidos en el conflicto cubano. Tal vez nunca conozcamos la verdad.

Gobierno se sintió censurado por la Cámara al rechazar por 120 votos contra 100 un "voto de gracias" propuesto por el diputado Martín de Olías. Castelar presentó la dimisión y fue sustituido por el diputado Eduardo Palanca. Todo esto ocurrió el 3 de enero. Pavía decidió entonces pasar a la acción. Envió al Congreso una dotación de soldados y de guardias civiles. Es una falsedad que Pavía hubiera entrado a caballo en el Congreso[57]. Sí lo hizo una dotación de la Guardia civil que realizó algunos disparos al aire. Hubo desbandada general de los diputados y así, sin pena ni gloria, feneció la República federal para convertirse en una dictadura militar, aunque bajo la bandera republicana.

Tras el golpe de Estado, Pavía y un grupo de capitanes generales residentes en Madrid, disolvieron las Cortes y suspendieron las garantías constitucionales. A la presidencia del Poder Ejecutivo de la República se elevó al general Francisco Serrano, duque de la Torre. Éste nombró presidente del Consejo de ministros al general Zavala, cuya primera providencia fue combatir a los cantonales, cuya rebelión concluyó el 13 de enero de 1874 con la entrada de las tropas gubernamentales en Cartagena. Después concentró sus esfuerzos en combatir a los carlistas, dueños de la casi totalidad del territorio de las Vascongadas y de Navarra, donde habían conseguido organizar un verdadero Estado, y de amplias zonas de Cataluña, Valencia y Aragón.

La suerte de las tropas republicanas fue desigual. Los carlistas pusieron sitio a Bilbao en los primeros días de febrero de 1874. El ejército republicano, bajo el mando del general Moriones, intentó liberar a la villa bilbaína, convertida en el último bastión de los liberales vizcaínos, pero fue derrotado el 25 de febrero en la batalla de Somorrostro[58]. Serrano tomó entonces personalmente el mando del

57 Pavía estaba al frente de los soldados del Regimiento de Cazadores de Mérida. Colocó un par de cañones frente al Caserón de la Carrera de San Jerónimo y envió a dos de sus ayudantes para conminar a los diputados a que abandonaran el Congreso. Cuando entraron en el hemiciclo los diputados se envalentonaron y consiguieron echarlos. Fue entonces cuando intervino el coronel Iglesias, que mandaba el XIV escuadrón de la Guardia Civil. Iglesias conferenció con el presidente del Congreso, Nicolás Salmerón, exigiéndole el desalojo de la Cámara. En el pasillo adyacente al salón de plenos, sonaron algunos disparos. El pánico se apoderó de muchos diputados que, resignados, salieron precipitadamente del Congreso. Otros permanecieron en sus escaños, hasta que Salmerón abandonó la presidencia y salió a la calle. Poco después el hemiciclo quedó vacío. Pavía presenció la salida de los diputados montado a caballo junto a su estado mayor. Los diputados, cabizbajos y silenciosos, no fueron increpados. El destino quiso que Pavía falleciera el 4 de enero de 1895. Se dijo que el día anterior había celebrado una comida rememorando la disolución del Congreso. Con su genio literario, Benito Pérez Galdós relata este triste episodio de nuestra historia –que aunque con otro final se reprodujo el 23 de febrero de 1981- en sus *Episodios Nacionales*, tomo X, edición de 1993, p. 4600-4604. Sobre el final de la I República véase también Modesto LAFUENTE: *Historia General de España. Desde los tiempos primitivos hasta la muerte de Fernando VII, continuada desde dicha época hasta nuestros días por Juan Varela*, Barcelona, 1885, p. 743-745.

58 Se hizo célebre el telegrama enviado a Madrid por Moriones informando de su derrota. En él, entre otras cosas, decía: "El Ejército no ha podido forzar los reductos y trincheras de San Pedro de Abanto y su línea. Ha quedado quebrantado. Es urgentísimo vengan refuerzos y otro general

ejército de la República. La suerte le acompañó porque el 29 de marzo, mientras el general Elío, jefe del ejército carlista, descansaba en una cañada en las proximidades de San Pedro Abanto junto a lo más granado de los generales de Carlos VII, una batería republicana abrió fuego y un proyectil cayó en medio del grupo. A consecuencia de las heridas recibidas, los generales Ollo y Radica fallecieron a las pocas horas. La muerte de los dos generales quebrantó la moral de los carlistas, al igual que ocurriera en la primera guerra carlista, cuando una bala perdida acabó con la vida del general Zumalacárregui el 24 de junio de 1835 durante el sitio de Bilbao. El general Concha al frente de un ejército de 18.000 hombres acudió en apoyo de las tropas de Serrano, que regresó a Madrid. Elío se sintió sin fuerzas para oponerse a Concha y Don Carlos ordenó el levantamiento del sitio. El 2 de mayo de 1874 las tropas republicanas desfilaron en triunfo por las calles de la capital vizcaína.

Aunque formalmente España era una República, de hecho era una dictadura militar, con la que colaboraron no obstante algunos republicanos progresistas como Práxedes Mateo Sagasta, a quien Serrano nombró presidente del Consejo de Ministros en septiembre de 1874.

Pero ese mismo año se produciría un hecho trascendental que acabaría con las aspiraciones de Carlos VII. A las 9 de la mañana del 29 de diciembre de 1874, en Sagunto, el general Martínez Campos sublevó a las tropas acantonadas en las afueras de la población y aclamó a Don Alfonso XII, hijo de Isabel II, como rey de España. El general Serrano intentó resistir. El 30 de diciembre de 1874, el Consejo de Ministros del Poder Ejecutivo de la República, encabezado por Sagasta, publicó en la *Gaceta de Madrid* un llamamiento a la nación donde denunciaba la intentona militar. Además detuvo a Cánovas del Castillo, considerado como inspirador del golpe a pesar de que el detenido había expresado sus dudas sobre la oportunidad de la intentona de Martínez Campos y se había mantenido al margen. Pero el Gobierno republicano se derrumbó cuando el general Primo de Rivera, capitán general de Madrid, liberó a Cánovas. Ese mismo día, el general Serrano, presidente del Poder Ejecutivo de la República, pasó a Francia. La *Gaceta de Madrid* publicó de inmediato la constitución del llamado "Ministerio-Regencia", que había de gobernar el país hasta la llegada a Madrid del rey Alfonso XII. El Ministerio-Regencia había sido fruto del acuerdo entre Cánovas y el capitán general de Madrid, Fernando Primo de Rivera, primer marqués de Estella y tío del futuro dictador[59].

a encargarse del mando".

59 AGUADO BLEYE, Pedro y ALCÁZAR MOLINA, Cayetano: *Manual de historia de España*, (Madrid, 1969, tomo III, p 741-742).

Al conocer lo ocurrido en Sagunto y la constitución del Ministerio-Regencia en Madrid, Alfonso XII salió de París el 6 de enero de 1875. Se dirigió a Marsella, donde embarcó en la fragata *Navas de Tolosa*, que le condujo primero a Barcelona y después a Valencia. El 14 de enero el pueblo de Madrid –que por aquel entonces había adquirido la costumbre de vitorear al vencedor– se echó a la calle para recibirle. Su primera decisión fue confirmar como presidente del Consejo de Ministros a Cánovas. La Restauración había sido todo un éxito. Y Cánovas se atribuyó el mérito indiscutible[60].

En el cuartel general de Carlos VII la noticia de la proclamación de Alfonso XII cayó como un jarro de agua fría. El monarca carlista firmó en Deva, el 6 de enero de 1875, un Manifiesto a la Nación en protesta por la proclamación de su primo Alfonso.

El primer objetivo de Alfonso XII fue acabar con la guerra carlista. El 18 de enero el joven rey salió de Madrid y se dirigió a Peralta (Navarra), donde pasó revista al ejército con el que pensaba aplastar a los carlistas. Llevaba sesenta batallones con noventa cañones. La caballería la componían tres mil jinetes. En frente de tan impresionante ejército, los carlistas oponían diez batallones navarros, cinco alaveses, cuatro castellanos, un riojano, un aragonés, el de Guías del Rey y siete baterías, con un total de cuarenta y dos cañones, y dos regimientos de caballería. El 3 de febrero de 1875, el general carlista Mendiry, al frente de doce batallones y abundantes piezas de artillería sorprendió a cuatro batallones del ejército alfonsino que pernoctaban en Lácar, situado en las proximidades de Estella. Las tropas de Alfonso XII sufrieron un gran descalabro, quedando el pueblo en poder de los carlistas, que se hicieron con numerosas piezas de artillería y gran cantidad de fusiles y munición de todo tipo. Alfonso XII, que presenció la batalla desde una posición cercana, estuvo a punto de caer prisionero y hubo de huir del combate a uña de caballo. Después de refugiarse en Pamplona, regresó a Madrid no sin muchas dificultades[61].

Durante el año 1875 el dominio carlista sobre el País Vasco y Navarra se mantuvo prácticamente intacto. Hubo inactividad por ambas partes, dedicándose los liberales a consolidar sus posiciones mediante obras de fortificación, entre otras las de la línea del río Arga en Navarra. Esta inactividad resultó a la larga beneficiosa para las armas alfonsinas.

60 Sobre el fin de la I República y el triunfo de la Restauración véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *Cánovas del Castillo y los conciertos económicos*, ob. cit. p.32-37.

61 Una famosa canción carlista conmemora la victoria de Lácar. Esta es su letra: "En Lácar, chiquillo, / te he visto en un tris. / Si don Carlos te da con la bota / como una pelota te planta en París". El gobierno de Cánovas se limitó a considerar esta derrota como un mero "incidente". (Véase Jaime DEL BURGO: *Historia General de Navarra*, ob. cit., tomo III, p. 759).

El 3 de julio de 1875 Carlos VII jura los fueros de Vizcaya so el árbol de Guernica, ante las Juntas Generales, con el ceremonial acostumbrado. Cuatro días después, el 7 de julio, jura los Fueros de Guipúzcoa en Villafranca de Oria[62]. Fue la última vez en la historia que un monarca español prestaría el viejo juramento foral.

Mientras tanto, el gobierno decidió acabar con los focos rebeldes de Cataluña y Levante para concentrar después todo su poderío contra el ejército carlista del Norte. Liquidada la resistencia carlista, la gran ofensiva en el País Vasco y Navarra tendría lugar a primeros del año 1876[63].

En enero de dicho año, los liberales inician su ofensiva en todos los frentes. Uno tras otro fueron cayendo en su poder los principales bastiones carlistas. Martínez Campos conseguirá el 31 de enero entrar en Elizondo y dominar el Valle de Baztán. Por su parte, Primo de Rivera, el 19 de febrero, después de acabar con la heroica resistencia de la fortaleza de Montejurra, entró en Estella, cuya población le recibió en medio de un silencio sepulcral. Tres días antes, el ejército alfonsino llegaba a las proximidades de Tolosa, donde se encontraba Carlos VII.

Ante tales reveses, el rey carlista reunió a sus generales en la localidad guipuzcoana de Beasáin el 17 de febrero de 1876. Su ejército, desmoralizado, comenzaba a descomponerse. Todavía el 20 de febrero, en una nueva reunión en Leiza, los generales reunidos en consejo acordaron unánimemente morir en el campo de batalla antes de rendirse al enemigo. Pero don Carlos comprendió que todo estaba perdido. Desde Leiza emprendió la retirada por Santesteban, Olagüe, Zubiri, Erro y Espinal. El 25 de febrero por la noche llegaba a Burguete y en la mañana del 27 atravesó el puerto de Ibañeta y llegó a Valcarlos, localidad situada al otro lado de

62 Carlos VII no juró los Fueros de Álava porque su Diputación consideró que, habiendo perdido Laguardia y parte de la Rioja alavesa, no estaría representada toda la provincia. Lo mismo ocurrió con Navarra, porque la jura de los Fueros había de hacerse ante las Cortes y la guerra impedía su convocatoria. (Véase Jaime DEL BURGO: *Carlos VII y su tiempo. Leyenda y realidad*, (Pamplona, 1995, p 276.)

63 El monarca carlista contaba en ese momento con cuarenta y ocho batallones de infantería, algunos tercios de milicias voluntarias, diez partidas sueltas o guerrillas, tres regimientos de caballería, dos batallones de ingenieros, un tren de sitio, seis baterías y una sección de montaña y tres baterías de batalla, sumando todas estas unidades un total de treinta y cinco mil hombres, mil doscientos caballos, treinta y nueve cañones de montaña, dieciséis de batalla, cuatro morteros y veintiséis cañones de plaza, sitio y posición. Por su parte, el ejército de Alfonso XII disponía de ciento treinta y un batallones de infantería, once regimientos y ocho escuadrones de caballería, tres regimientos de artillería de batalla, otros tres de artillería de montaña, otros tantos de artillería de a pie, y ciento setenta y cuatro cañones, sin contar los que artillaban las plazas fuertes y los puestos fortificados; dos regimientos y cuatro compañías de ingenieros, además de otras fuerzas menores, con un total de unos ciento setenta mil hombres. Hay que tener en cuenta además que los liberales tenían el gran apoyo que suponía estar en posesión de Pamplona y de las tres capitales vascas. La desproporción de fuerzas acabará por doblegar a Don Carlos.

los Pirineos. Ese mismo día, las tropas que le habían acompañado, pertenecientes en su mayoría a los batallones castellanos, formaron para escuchar la alocución de Don Carlos en la que les anunciaba su decisión de suspender la lucha para que no se vertiera "inútilmente" ni una gota de la sangre de sus soldados. Al día siguiente, 28 de febrero, cruzó la frontera por el puente de Arnegui. Antes, tuvo fuerzas para dirigirse a los suyos y exclamar con voz firme: *"¡Volveré!"*[64]. Varios miles de voluntarios le acompañaron al exilio, mientras el resto del ejército se deshizo en pocos días.

Don Alfonso había seguido desde Madrid el desarrollo de las operaciones militares. En enero se celebraron nuevas elecciones. Cánovas obtuvo un amplio respaldo. El 16 de febrero, en el solemne acto de apertura de las Cortes, el Rey anunció su propósito de regresar al norte para ponerse al frente de sus soldados. El 28 de febrero hizo su entrada en Pamplona, donde recibió la noticia del paso a Francia del monarca carlista. En la capital de Navarra, principal reducto del liberalismo navarro, permaneció cuatro días, donde recibió muestras de adhesión y apoyo que se prodigaron, según las crónicas de la época[65], en su recorrido por Navarra y las Provincias Vascongadas, antes de regresar a Madrid para celebrar su triunfo[66].

Esta vez la derrota del carlismo fue definitiva y total. No hubo final negociado, como ocurriera en la primera guerra cuando Espartero y Maroto sellaron el convenio de Vergara. Esto tendría importantes consecuencias en la cuestión de los fueros, como veremos más adelante. Recordemos que el 25 de octubre de 1839, para dar satisfacción a lo pactado por los generales convenidos, se promulgó la llamada Ley de confirmación de Fueros. En esta ocasión el resultado de la que fue la última contienda carlista sería la promulgación de la Ley de 21 de julio de 1876, tenida por abolitoria de los Fueros vascongados. Un acontecimiento que estuvo a

64 Don Carlos no pudo cumplir su promesa. Murió el 18 de julio de 1909 en la localidad de Varese (Italia). Sus restos mortales descansan en la catedral de Trieste.

65 Véase Agustín FERNANDO DE LA SERNA: *El primer año de un reinado (Crónica de la guerra)*, Madrid, 1878, p 451.

66 Alfonso XII recorrió las localidades de Puente la Reina, Estella, Los Arcos, Logroño, Vitoria, Durango, Bilbao, Castro Urdiales, Santander, Palencia, Valladolid y el Escorial antes de llegar a la capital de España. El 13 de marzo de 1876 se despidió del ejército con una proclama firmada en el Cuartel Real de Somorrostro. Así describió el comandante graduado y capitán de Infantería, Agustín Fernando de la Serna, el recibimiento que el pueblo de Madrid prodigó al "rey pacificador": "Madrid recibió con entrañable cariño, con entusiasmo ardiente, al Rey y al Ejército que habían sabido conquistar una paz tan deseada como indispensable. ¿Quién no recuerda el día 20 de Marzo? Las calles engalanadas, las muchedumbres apiñadas y S. M. el Rey, los Generales Quesada y Martínez Campos y una numerosa representación de los Ejércitos de la Izquierda y de la Derecha [Quesada mandó el de la Izquierda que rompió el frente de Vizcaya y Álava mientras Martínez Campos, jefe del ejército de la Derecha, sometió a Navarra] avanzando entre aplausos, vítores, coronas y bendiciones". (Véase Agustín FERNANDO DE LA SERNA: ob. cit., p. 454.)

punto de arrastrar a la foralidad navarra.

En medio del clima de hostilidad contra las Provincias Vascongadas producido a raíz de la derrota carlista, Cánovas dictó la Real Orden de 6 de abril de 1876, considerada como el "preliminar" de la supresión del régimen foral[67]. En realidad, tal cosa no se desprendía del contenido de la Orden. En ella se convocaba a los comisionados vascongados a concurrir a Madrid pues el Gobierno se proponía dar cumplimiento al trámite de audiencia previsto en el artículo 2º de la Ley de 25 de octubre de 1839 para proceder a la definitiva acomodación de los fueros a la unidad constitucional, pero no a su supresión.

Sin embargo, aunque la intención de Cánovas fuera convencer a los vascongados para proceder al arreglo definitivo de los fueros, la exposición de motivos de la Real Orden era fiel reflejo del espíritu antiforal que se respiraba en el ambiente político madrileño.

Lo sorprendente era que a la cita de Madrid también debía acudir Navarra, a pesar de estar regida por la Ley Paccionada de 1841 y, por tanto, inserta plenamente en el régimen constitucional. Esto decía Cánovas en la exposición de motivos de la Real Orden:

> El término que sin pactos ni concesiones previas acaba de tener en las Provincias Vascas la guerra civil; los inmensos sacrificios de hombres y dinero que ella ha costado a la Nación; la especial situación en que todo el antiguo régimen foral de las dichas provincias, por los sucesos mismos de la guerra, se encuentra; las manifestaciones inequívocas de la opinión pública, tanto dentro como fuera de España pronunciada por que se corone inmediata y definitivamente, la grande obra de la unidad Nacional; *la circunstancia notabilísima de que desde la promulgación de la Ley de 25 de Octubre de 1839 hasta ahora, tan sólo se ha llegado a aplicar su art. 2º a la provincia de Navarra, quedando sin ejecución alguna respecto de las de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, que con aquélla están, desde entonces, en una desigualdad de condición, por ningún antecedente justificada*; la común conveniencia por una parte, y la imperiosa necesidad por otra, de resolver de una vez en toda su plenitud y en plazo breve esta cuestión por los medios y en el modo que más se ajusten al interés de las referidas provincias, donde ha tenido siempre decididos partidarios la causa de la Nación y del Rey, señaladamente en las capitales o pueblos importantes, y en los últimos tiempos, sin perjuicio, no obstante, de las prescripciones de la Constitución del Estado, para todos los españoles obligatorias, que la Ley de 1839 dejó

67 Véase José María DE ESTECHA Y MARTINEZ, *Régimen político y administrativo de las Provincias Vascongadas* (Bilbao, 1918, p 42).

> expresamente a salvo; son hechos que no pueden menos de solicitar hoy la atención del Rey y de su Gobierno responsable, obligándole a tomar con urgencia las graves disposiciones que reclama el caso.

Cánovas incurre en una clara contradicción. Reconoce que en Navarra ya se había aplicado mediante la Ley de 1841 las previsiones de la Ley de 1839, a diferencia de las Provincias Vascongadas, pero ello no es obstáculo para que en su parte dispositiva el Real Decreto convoque a la Diputación navarra a concurrir a Madrid para negociar su modificación.

El artífice de la Restauración sabía que su futuro político y, por tanto, el del trono del que él era su principal valedor, se jugaba en el negocio de los fueros. Por eso sus primeros pasos se dirigieron a probar al país que esta vez no habría política de paños calientes y no se consentiría por más tiempo la del "todo o nada" practicada hasta entonces con éxito por sus futuros interlocutores vascongados. El presidente del Consejo de Ministros, además, tenía prisa por concluir este asunto, pues pretendía concentrar todas sus energías en lograr la pacificación de Cuba, donde los independentistas cubanos amenazaban la presencia española en una isla con la que se mantenían estrechas relaciones comerciales y de toda índole, muy provechosas para la economía nacional incluida la de aquel territorio tan lejano[68]. Y también estaba el reto de elaborar cuanto antes una nueva Constitución, que pusiera fin a la provisionalidad de su mandato, cuya legitimidad se derivaba tan sólo de la confianza inicialmente depositada en él por el rey Alfonso XII que, no se olvide, había ceñido la Corona en virtud de un golpe militar. La Restauración había producido un vacío constitucional, pues Cánovas se negó a restablecer la Constitución moderada de 1845, por lo que su Gobierno tenía en realidad poderes de naturaleza dictatorial.

Sean cuales fueren las verdaderas intenciones de Cánovas, la Real Orden disponía el mantenimiento "por ahora" de las instituciones forales en la forma en que habían estado durante la guerra en las ciudades de San Sebastián y Vitoria y en la villa de Bilbao. No obstante, ordenaba a las Diputaciones forales vascongadas el nombramiento de dos o más comisionados por cada una de ellas, "que en representación de las mismas serán oídos por el Gobierno, sobre el inmediato cumplimiento del artículo 2º de la Ley de 25 de octubre de 1839". A tal efecto, se

68 El mismo mes en que se dictó la Real Orden convocando a los comisionados vascongados a Madrid, hubo un acuerdo con los Estados Unidos por el que Cánovas se comprometió ante el gobierno norteamericano a reformar el régimen político y administrativo imperante en Cuba; aceptar diputados cubanos en las dos cámaras de las Cortes españolas; conceder la libertad a los esclavos; y suprimir cuantas trabas entorpecieran el comercio de Cuba con los Estados Unidos. (Véase la obra colectiva dirigida por Javier TUSELL y Florentino PORTERO: *Antonio Cánovas y el sistema político de la Restauración*, (Madrid, 1998).

convocaba a los comisionados designados a la primera reunión que tendría lugar en Madrid el día 1º de mayo, a la una de la tarde.

El régimen foral de Navarra en peligro.

En su parte dispositiva, la Real Orden de 6 de abril de 1876 se refería a Navarra en los siguientes términos:

> Artículo 5º.- Quince días después de reunidos los comisionados de las tres provincias hasta ahora exentas del cumplimiento de la ley de 25 de Octubre de 1839, concurrirán también los de Navarra, que desde ahora quedan convocados, a fin de preparar la modificación que en la ley de 16 de Agosto de 1841 hacen el transcurso del tiempo y las actuales circunstancias, indispensable.
>
> Artículo 6º.- Inmediatamente después de oídas las cuatro provincias referidas, presentará el Gobierno en uno o varios proyectos de Ley a las Cortes la resolución total y, bajo todos sus aspectos, definitiva, de la gran cuestión constitucional y administrativa a que esta importante disposición se refiere.

Más adelante referiremos lo ocurrido con las reuniones mantenidas con los comisionados vascos, que regresaron a las Provincias sin acuerdo. Cánovas responderá a lo que consideró como una intransigencia vascongada con la presentación a las Cortes, el 18 de mayo de 1876, del proyecto de ley de abolición de los fueros vascos.

A pesar de que nada bueno podía surgir de la reunión de Madrid, la Diputación de Navarra mantuvo una actitud prudente ante el requerimiento de Cánovas. Carecía de legitimidad democrática pues había sido nombrada por un Real Decreto de marzo de 1875[69], en plena guerra carlista. Todos sus miembros eran liberales en su mayoría afines al Gobierno[70]. Decidió cooperar con Cánovas y nombró comisionados a los diputados y senadores navarros elegidos en enero de 1876, pero estos renunciaron. Al final decidió nombrar una comisión integrada por el vicepresidente y tres diputados más[71]. Los comisionados acudieron a la Corte prepa-

69 Componían la Diputación navarra Luis Iñarra, vicepresidente, y los diputados Fortunato Fortún, Tiburcio Albizu, Eugenio Bornás, Martín Huarte-Mendicoa, Manuel Alfaro y el conde de Espoz y Mina.

70 Véase María Sagrario MARTINEZ BELLOQUI, *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de Fueros de 1841*, Pamplona, 1999, p. 329.

71 Los comisionados nombrados por acuerdo de la Diputación de 10 de mayo de 1876 fueron el vi-

rados para una negociación en toda regla sobre la cuestión foral si no tenían más remedio, pues su objetivo era limitar las conversaciones a los asuntos económicos y, en concreto, a la posible elevación de la contribución a las cargas generales del Estado[72].

Las conversaciones con Cánovas tuvieron lugar los días 16 y 17 de mayo de 1876. Según la Memoria de la comisión navarra[73], Cánovas reconoció que la situación de Navarra era diferente a la de las Provincias Vascongadas, por cuanto la Ley de 1841 había adaptado sus fueros a la unidad constitucional. Ahora bien, las circunstancias habían cambiando sustancialmente desde entonces por lo que el cupo estaba desfasado. Los comisionados alegaron que las guerras civiles, en las que no todos los navarros habían optado por la causa carlista, habían llevado a Navarra a una lamentable situación, ascendiendo la deuda provincial a 30 millones de reales, más un préstamo de los pueblos de 36 millones para satisfacer las contribuciones ordinarias y extraordinarias y las exacciones de todo género. Sin embargo, se mostraron dispuestos a negociar la Ley de 1841 en lo concerniente a la tributación, pero pretendían quedar al margen del poder legislativo mediante negociaciones directas con el Gobierno, ya que consideraban este procedimiento como "más apropiado y expedito", de modo que en virtud de Reales Ordenes se señalara su salvedad en la provincia. Los comisionados trataban de evitar, a toda costa, el debate en las Cortes sobre el régimen foral, haciendo concesiones en materia fiscal, pero salvaguardando las competencias específicas de Navarra. Pero de ninguna manera "habría de vulnerarse en su esencia la Ley de 1841 ni la forma de tributación que mantenía la provincia".

Esta actitud prudente de la Diputación fue bien acogida por Cánovas, pero no produjo el efecto esperado por los comisionados navarros. Poco después de celebradas las conversaciones, el Gobierno remitió a las Cortes el proyecto de Ley de presupuestos, cuyo artículo 24 reflejaba el sentido de lo apalabrado con Cánovas y que decía así:

---

cepresidente Luis Iñarra (liberal progresista), y los diputados forales Fortunato Fortún, Martín Huarte-Mendicoa y Manuel Alfaro.

72 Véanse las *Instrucciones que llevaron los Comisionados que fueron a la Corte el 13 de mayo de 1876, a tratar con el Gobierno sobre la cuestión foral*. Archivo General de Navarra, fondo 01, 01, 04. Relaciones con el Gobierno. Convenio Económico, signatura 25722, legajo 233/1. En materia económica, la Diputación aspiraba a dejar para otra ocasión "la inteligencia de los artículos 16-24 y 26 de la Ley de 16 de agosto de 1841". El artículo 24 de la Ley Paccionada preveía la extensión a Navarra de las rentas provinciales y derechos de puerta, si bien esto no se haría "mientras no llegue el caso de plantearse los nuevos aranceles y en ellos se establezca que el derecho de consumo sobre géneros extranjeros se cobre en las aduanas". El artículo 26 se refería a la dotación de culto y clero.

73 Véase María Sagrario MARTINEZ BELLOQUI, *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de Fueros de 1841*, ob. cit., p. 332-333.

> Artículo 24. Se autoriza al Gobierno para dar desde luego a la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería en la provincia de Navarra, la misma extensión proporcional que en las demás de la península, y para ir estableciendo en ella los impuestos consignados en los presupuestos generales del Estado.

El precepto no podía ser más lesivo, pues Navarra ya contribuía a las cargas generales con una única contribución directa, cuya cuantía estaba determinada en la Ley Paccionada, a la que había de añadirse la contribución de culto y clero, en virtud del acuerdo de 1849. Como ya expusimos al tratar de las consecuencias derivadas de la reforma tributaria de Mon-Santillán, la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería era, en aquel entonces, el impuesto más relevante del sistema tributario, por lo que el propósito de dar a dicha contribución en Navarra la misma extensión proporcional que en las demás de la península y el anuncio de establecer en ella los impuestos estatales suponía alterar sustancialmente el modo de contribuir a las cargas generales pactado en 1841.

Durante la tramitación parlamentaria de la Ley en el Congreso se aprobó una enmienda, a propuesta de un grupo de diputados conservadores encabezados por Francisco Silvela, que introducía una ligera modificación del artículo 24, que en teoría resultaba más favorable para Navarra pues se suprimía el mandado imperativo al Gobierno de establecer paulatinamente en Navarra los impuestos consignados en los presupuestos generales del Estado. La enmienda fue incorporada al dictamen de la Comisión de presupuestos y aprobada por el Congreso. El texto definitivo del referido artículo de la Ley presupuestaria de 21 de julio de 1876 dice así:

> Se autoriza al Gobierno para dar desde luego a la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería en la provincia de Navarra la misma extensión proporcional que en las demás de la Península, y para el *establecimiento en ella, con las modificaciones de forma que las circunstancias locales exijan*, una *exacta proporción* entre los ingresos de aquella provincia por todos conceptos y las demás de la Península.

La Diputación se conformaba con esta redacción porque el Gobierno quedaba autorizado para establecer en Navarra, "con las modificaciones de forma que las circunstancias locales exijan", lo que anunciaba un nuevo proceso negociador, una exacta proporción entre los ingresos forales por todos conceptos y las demás de la Provincia. La fórmula era una manera encubierta de decir que se procedería a una actualización de la única contribución directa establecida en la Ley de 1841, pero como se demostraría en 1893 la redacción dada al artículo 24 justificaría la pretensión del ministro Germán Gamazo de acabar con la autonomía fiscal de

Navarra.

Los diputados navarros en el Congreso de los Diputados –salvo uno- no quisieron ser más papistas que el papa y aceptaron la nueva redacción[74]. La postura de la Diputación de Navarra no podía ser más claudicante. En su descargo puede decirse que la postura transigente trataba de evitar que Navarra se viera envuelta en la campaña antiforal que padecían ya las Provincias Vascongadas como consecuencia de su participación en la guerra carlista, no fuera a ser peor el remedio que la enfermedad[75]. Sin duda, durante su estancia en Madrid, los comisionados forales habrían podido calibrar el estado de excitación antifuerista que se respiraba en la Corte.

Pero hubo un diputado navarro que mantuvo con enorme dignidad la postura intransigente del "todo o nada", que sería la que adoptarían las instituciones vascongadas y que, ciertamente, les conduciría a la abolición foral. El disidente fue Antonio Morales y Gómez de Segura, que había resultado elegido diputado por el distrito electoral de Olza[76]. Resulta enormemente ilustrativo el duelo dialéctico que se produjo entre Morales y Cánovas del Castillo, donde el presidente del Go-

74 En las elecciones del 20 de enero de 1876, las primeras celebradas bajo el régimen de la Restauración, resultaron elegidos diputados Javier María Los Arcos y Miranda, Felipe González Vallarino, Fructuoso de Miguel y Mauleón, Antonio Morales y Gómez, Francisco García Goyena, Nazario Carriquiri y el conde de Heredia Spínola. Para el Senado los elegidos fueron Amalio Marichalar, Gregorio Alzugaray, José María de Arévalo, conde de Rodezno, y Tomás de Ligues, marqués de Alhama.

75 Al comienzo de la legislatura los senadores y diputados navarros acordaron la celebración de reuniones periódicas para determinar la actuación a seguir. Convinieron por unanimidad "separar la causa de Navarra de la de las Provincias Vascongadas por la distinta situación en que se encontraban" y "comunicar al gobierno oficiosamente el deseo de no desarrollar una política de oposición, sino exclusivamente de defender los intereses de la provincia y averiguar al mismo tiempo cuál era la intención del gobierno sobre la cuestión de los fueros" y, por último, mantener una conducta prudente que evitara un problema de fondo con respecto a Navarra, y si era necesario defender enérgicamente los fueros, al tiempo que destruir la propaganda contra la provincia haciendo ver que estaba asistida por un perfecto derecho para defender sus instituciones, garantizadas por una ley especial, y que la guerra no había tenido por causa el estado de la administración de la provincia, sino un carácter general, que interesaba no sólo a España, sino también a todos los países europeos". Pidieron asimismo a la Diputación que, además de remitirles cuantos datos de interés les pudiera facilitar, nombrara una persona para hacer de intermediario entre aquélla y los senadores y diputados a Cortes. (Carta de los diputados y senadores navarros a Cortes. Madrid, 27 de marzo de 1876. Transcrita por Mª Sagrario MARTINEZ BELOQUI: *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de Fueros de 1841*, ob. cit. p. 334).

76 Antonio Morales y Gómez de Segura (1830-1910) nació en la ciudad de Cascante (Navarra), en la Merindad de la Ribera. En 1873 fue nombrado asesor de la Diputación Foral. Fue elegido diputado a Cortes por 77 votos [vivo ejemplo de democracia representativa] en las elecciones celebradas el 20 de enero de 1876 en el distrito de Olza, cuando estaba a punto de deshacerse el ejército carlista. Abogado en ejercicio, era en el momento de su elección como diputado decano del Colegio de Abogados de Pamplona. De ideas liberales, no se adscribió a ningún partido político. Manifestó su simpatía por el nuevo movimiento del romanticismo eúskaro surgido después de la tercera guerra carlista. También desempeñó el cargo de diputado foral. (Véase Ángel GARCIA SANZ MARCOGEGUI *Caciques y políticos forales. Las elecciones a la Diputación de Navarra* (1877-1823), Pamplona, 1992, p. 74).

bierno pronunciaría una frase que –para mal- pasó a la historia.

Para consumir un turno en contra del artículo 24, en su nueva redacción, Antonio Morales, de ideas liberales aunque no militaba en ningún partido, pidió la palabra y se la concedió el presidente. Se trataba de uno de los juristas navarros más prestigiosos, como lo prueba que años más tarde fuera requerido para formar parte de la Comisión General de Codificación encargada de elaborar el Código civil español de 1888[77].

Morales demostró su profundo conocimiento de la historia, del derecho y de la situación financiera y económica de Navarra. Su intervención hubo de suspenderse por lo avanzado de la hora –las seis y media de la tarde– para reanudarse al día siguiente, 7 de julio, festividad de San Fermín, a las ocho y media de la mañana. El Reglamento no tenía, como el actual, limitado el tiempo de intervención en el pleno, de forma que los diputados podían explayarse a fondo en la defensa de sus posiciones. El discurso de Morales duró más de dos horas. El artículo 24 de la Ley presupuestaria suponía, a juicio del diputado navarro, un atentado contra la esencia misma de la Ley Paccionada que establecía la forma de contribuir Navarra a las cargas generales de la nación mediante una contribución única. Por tanto, la extensión en Navarra de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería en la

77 Su nombramiento como miembro de la Comisión de Codificación se produjo en 1880. La promulgación de un Código civil único o general, aunque no unitario, era un objetivo largamente acariciado por los gobiernos liberales en la medida en que la idea de proceder a su redacción se venía anunciando en todas las Constituciones desde la de 1812. Morales presentó a la Comisión de Codificación una *"Memoria que comprende los principios e instituciones del Derecho civil de Navarra, que deben quedar subsistentes como excepción del Código general; y los que pueden desaparecer viniendo a la unificación"*, que fue publicada por la Diputación Foral y Provincial de Navarra, en 1884. La Comisión convenció al gobierno de la imposibilidad de llevar a cabo una codificación que unificara la diversidad de regímenes civiles habidos en España. Los foralistas consiguieron incorporar a la Ley de Bases del Código civil de 11 de mayo de 1888 una disposición que garantizaba que "*las provincias y territorios en que subsiste derecho foral lo conservarán por ahora, en toda su integridad, sin que sufra alteración su actual régimen jurídico por la publicación del Código, que regirá como supletorio en defecto del que lo sea en cada una de aquéllas por sus leyes especiales*". Asimismo, se autorizaba al gobierno para que "*oyendo a la Comisión de Códigos, presentara a las Cortes en uno o varios proyectos de ley, los apéndices del Código civil, en los que se contengan las instituciones forales que conviene conservar en cada una de las provincias o territorios en que hoy existen*". Esta es la razón de ser de los *apéndices* forales al Código civil que comenzaron a aprobarse a partir de entonces, salvo en el caso de Navarra, y que tras el Congreso de Derecho Civil de Zaragoza de 1945 darían paso a las *Compilaciones* de Derecho civil foral o especial. Navarra se negó a fosilizar su derecho foral civil en los límites estrechos de un simple apéndice y lo mismo hizo en el proceso compilador, hasta que obtuvo garantías de que la compilación foral se llevaría a cabo de común acuerdo entre la Comisión General de Codificación y la Comisión de juristas designada por la Diputación Foral, coordinada por el ilustre foralista Javier Nagore. Producido el acuerdo entre ambas comisiones, ratificado por la Diputación Foral, en 1973 se promulgó la Compilación de Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo actualmente en vigor. (Véanse sobre la promulgación de la Compilación el trabajo de Jaime Ignacio DEL BURGO: *El Fuero Nuevo a la luz del Derecho Público*, en el libro colectivo coordinado por Rafael DOMINGO, y Mercedes GALAN, *Presente y futuro del Derecho Foral. Jornadas conmemorativas del XXV aniversario del Fuero Nuevo*, Pamplona, 1999, p. 77 y ss.)

misma proporción que las demás provincias peninsulares era un gravísimo contrafuero al vulnerar lo dispuesto en la ley de 1841. Es evidente que el artículo 24 contenía una carga explosiva de espoleta retardada, como se demostró en 1893 cuando el ministro Gamazo invocó dicho artículo para tratar de dinamitar la autonomía fiscal de Navarra.

Morales sostuvo que los navarros que se adhirieron a la causa de Don Carlos no lo habían hecho por causa de los fueros[78]. Aportó además los datos que acreditaban hasta qué punto la Diputación de Navarra había contribuido a financiar los gastos de la guerra con 7.726.568 reales, requiriendo a los generales Reina y Pavía, presentes en el hemiciclo, que aseverasen sus palabras, lo que así hicieron, al igual que el diputado Gabriel Fernández Cadórniga, que había sido durante la guerra gobernador de Navarra.

Por otra parte, esgrimió un gran argumento a favor de Navarra. La Ley de 1841 había dado estricto cumplimiento a la Ley de 1839, de forma que la foralidad navarra derivada de aquélla no estaba en contradicción, sino todo lo contrario, con la unidad constitucional, de modo que su acomodación a dicho principio se había producido previo acuerdo con los comisionados navarros, ratificado en todo por la Diputación de Navarra.

Al llegar a este punto, el diputado navarro hizo alusión a la incorporación de Navarra a la Corona de Castilla ante las Cortes de Burgos en 1515, fruto de un "tratado" que vino a legitimar la ocupación del reino ordenada por Fernando el Católico al amparo de una supuesta bula de Julio II[79]. La ley de 1841 "creó una

78 Esta afirmación no era del todo cierta. Es verdad que los carlistas luchaban por la legitimidad de Carlos VII, pero el triunfo del carlismo llevaba implícito no sólo el repudio al régimen liberal sino el restablecimiento del antiguo reino de Navarra.

79 Por aquel entonces se tenía la convicción de que Fernando el Católico había falsificado las controvertidas bulas del papa Julio II que justificarían la intervención militar y la posesión del reino. Fue el doctor Joseph Ortiz y Sanz quien descubrió en 1899 las bulas en el Archivo Histórico de la Corona de Aragón, de Barcelona, y fueron publicadas por Fernando RUANO PRIETO (Barón de Velasco): *Anexión del Reino de Navarra en tiempos del Rey Católico* (Madrid, 1889). Posteriormente, Víctor PRADERA: *Fernando el Católico y los falsarios de la Historia* (Madrid, 1925) publicó no sólo la versión en castellano sino también el texto latino, con la fotografía de una página de la *Pastor ille caelestis* y otra con los sellos del pontífice. Recientemente, el P. Tarsicio de Azcona, Premio Príncipe de Viana de la Cultura de 2014, ha publicado un libro definitivo sobre las bulas de Julio II, cuyos originales se conservan en el Archivo de Simancas, en el que concluye sin lugar a dudas que las bulas *Etsi ii*, de 21 de julio de 1512, *Pastor ille*, de 21 de julio de 1512 y *Exigit contumacium*, de 18 de febrero de 1513, son auténticas: "En sana crítica histórica debía ser suficiente la existencia del original de las dos grandes bulas, *Pastor ille* y *Exigit contumacium*, para aceptar la autenticidad de las mismas. Al original en pergamino, añádase la prueba de la gestación y la posterior vigencia de las mismas, no obstante la contestación que les llegó desde el norte de los Pirineos. Y es que las bulas de Julio II, durante siglos, no han sido leídas con ojos motivos estrictamente críticos, desde Francia como desde Castilla, o mejor, España, desde el norte y desde el sur, sino a través de una densa niebla de sentimientos. / Hemos aludido a su vigencia. En las cortes de Burgos de 1515, celebradas *con asistencia de*

situación legal que vino a modificar el tratado de 1515, y se creó guardando todas las formas necesarias", de forma que reúne

> "todas las condiciones de un contrato, de un convenio; designándose comisionados por una parte y comisionados por otra, discutiendo éstos entre sí y haciendo un concierto, elevándose éste a la aprobación del Gobierno, y remitiéndose también a la aprobación de la Diputación, y por último, elevando lo concertado a ley; y puesto todo esto se hizo como no podía menos de hacerse al tratarse de modificar el tratado de incorporación de Navarra a Castilla de 1515, pues si una ley se deroga por otra ley, un tratado no puede derogarse por una ley (...) de manera que de esta suerte vino a ser cambiada la situación de Navarra, que pasó desde un virreinato que solo tenía de común con la Nación el Rey, y que tenía vida y organización política propia y separada, a ser una provincia de España, realizándose la más completa unidad constitucional por dicha ley pactada de 1841".

Cánovas niega el carácter paccionado de la Ley de 1841

Al término de la intervención de Morales pidió la palabra para replicarle nada menos que el propio presidente del Consejo de ministros, Cánovas del Castillo que, visiblemente irritado, hubo de emplearse a fondo para rebatirle. Mejor no lo hubiera hecho porque en el curso del debate pronunció unas palabras que podían considerarse como una afrenta al régimen de Navarra al negar el carácter paccionado de la Ley de 1841. Juzgó de "error gravísimo" dicha calificación, pues era una ley susceptible de ser alterada libremente por las Cortes como cualquier otra ley ordinaria:

> *No hay, pues, pacto ninguno en la ley de 1841*; porque si lo hubiera, la ley misma debería consignarlo. La ley de 1841, redactada como acabo de decir, *es una ley como todas las otras*; expresa la voluntad soberana de las Cortes de la Nación, sancionada por el Rey o por el que entonces hacía las veces del Rey: por el Regente del Reino. Si esta ley tuvo precedentes; si antes de que las Cortes con el Rey soberanamente resolvieran, se oyó a aquellas provincias; si se les consultó sobre lo que más o menos conveniente pudiera parecer, sobre lo que fuera de mayor o menor aplicación; si se atendieron sus reclamaciones, todos esos son precedentes y circunstancias que ni en

todas las ciudades con asiento en cortes, primero el duque de Alba y luego el mismo Fernando el Católico no adujeron otra prueba para la incorporación del reino de Navarra a la corona de Castilla que dichas bulas del Papa Julio II. Felipe II siempre tuvo copia de las mismas en su despacho. El bibliotecario real Juan de Ortiz cuidó los originales en la biblioteca real". (Véase Tarsicio de AZCONA: *Las bulas del papa Julio II como justificación de la conquista de Navarra en 1512*, Pamplona, 2013, p. 213.)

> poco ni en mucho alteran ni alteraron entonces el perfectísimo derecho con que las Cortes con el Rey legislaron para Navarra, como podían legislar para cualquiera otra provincia de la Monarquía.

Morales se levantó para replicar a Cánovas, cuyas palabras habían sido recibidas, según refleja el *Diario de Sesiones*, con exclamaciones de "*Bien, bien*" y "*Muestras generales de adhesión en todos los bancos*". Rechazó que hubiera ido a defender la desigualdad. Recordó que Navarra gestionaba, a su costa, servicios públicos que en las demás provincias eran estatales, como las carreteras, por lo que la desigualdad sería pretender exigirle que contribuyera a las cargas generales en la misma proporción que las demás. Volvió a insistir que había un tratado, el de 1515, que "no puede alterarse sin el concurso de las partes contratantes" y de ahí que la ley de 1841, que lo modificó, "tiene un carácter especial, no común a las demás leyes".

Hay que reconocer la valentía de Morales. Cuando intervino sabía que tanto la Diputación como sus compañeros en ambas Cámaras habían claudicado en materia de principios. Si estaba en política por satisfacer alguna aspiración personal lo cierto es que remaba en dirección contraria, pues no sólo osaba enfrentarse al todopoderoso Cánovas por defender los derechos forales de Navarra sino que tampoco le importó disentir de quienes en aquellos momentos tenían la vara de mando en Pamplona.

El rechazo de Cánovas al carácter paccionado de la ley de 1841 echaba por tierra el esfuerzo de Navarra durante los últimos treinta y cinco años para sostener lo contrario. El régimen foral se encontraba, pues, en uno de los momentos más peligrosos de su andadura. Ni en este debate con Morales, ni en el posterior tratamiento de la cuestión de los fueros vascongados, Cánovas brilló con la fama de estadista que le rodeó a lo largo de su vida y que sobreviviría a su muerte hasta nuestros días. Peor aún, en un nuevo intento de rematar dialécticamente a Morales, cometió otro de los grandes errores de su vida política que le perseguirá hasta nuestros días como veremos a continuación.

El gran desliz de Cánovas: "Cuando la fuerza causa estado la fuerza es el derecho"

El presidente del Consejo de Ministros solicitó un nuevo turno para contestar a Morales. En su discurso pronunció una frase tristemente célebre y que se ha utilizado -y se utiliza aún hoy en día-, para demostrar que la pérdida de los fueros

vascongados en 1876 fue un acto de fuerza a pesar de que Cánovas se refería a los sucesos de 1512 en Navarra.

Sostuvo Cánovas que las leyes de 1839 y de 1841 eran "imperativas y obligatorias y Navarra no hubiera podido prescindir tarde o temprano de las obligaciones que le imponían". No cabe invocar la historia, porque también Cataluña y Aragón tenían fueros y los perdieron por su participación frente a Felipe V en la guerra de sucesión. Lo mismo le ocurrió después a Navarra, por causa de la primera guerra carlista. Y a continuación, añadió:

> Esto es lo único que nos dice la historia; y si se quiere ahondar más, ¿dónde iríamos a parar? ¿Pues no es sabido que los Reyes Católicos, para facilitar la conquista de Granada, no sólo ofrecieron respetar a los mahometanos, sino que pusieron graves penas a cualquier cristiano que pretendiera entrar en sus mezquitas a profanar el culto mahometano? ¿Ha pensado nadie en llamar a los sarracenos ahora para cumplirles aquel tratado? Durante la serie de los tiempos sucede en esto, como ha ocurrido en la misma anexión de Navarra, aunque luego se confirmara por las Cortes, que *un hecho de fuerza es lo que viene a constituir el derecho, porque cuando la fuerza causa estado la fuerza es el derecho.* Por consiguiente, es discusión completamente inútil la discusión de esos derechos, porque apelando a esos derechos, los moros de África serían todavía nuestros acreedores, y las provincias de España deberían tener cada una sus Cortes.

No contento con este insólito pronunciamiento, que olvida que desde el punto de vista del Derecho de gentes propio de la época la intervención de Fernando el Católico y su posterior reconocimiento como rey y señor natural del reino de Navarra, se produjo en virtud de las bulas del papa Julio II, por lo que era absolutamente falso sostener que en este caso la fuerza causó estado y la fuerza fue el derecho. Sorprende que Cánovas, en el fragor del debate, arruinara de esa forma su prestigio como estadista y su reconocida fama de historiador[80].

Y dicho esto se recreó en remachar más el clavo:

> Pues bien; yo afirmo, y desde ahora lo digo para que se examine esa discusión y se pueda lealmente ver si tiene otra interpretación distinta; yo afirmo que el sentido *sin perjuicio de la unidad constitucional*, significó, princi-

80 Antonio Cánovas del Castillo, además de político fue un gran historiador. Perteneció como académico de número a las Reales Academias Española, de la Historia, de Ciencias Morales y Políticas, de Bellas Artes de San Fernando y de Jurisprudencia y Legislación. (Con ocasión del centenario de su muerte, la Fundación Cánovas publicó sus obras completas en seis volúmenes, *Antonio Cánovas del Castillo (Historia, Economía y Política)*, Sevilla, 1997).

> palmente en la discusión del Senado, que fue la más extensa, *el derecho de las Cortes a legislar sobre todo, absolutamente sobre todo lo que tuviera relación con aquellas provincias*.

Pues sí, se puede lealmente tener otra interpretación distinta. En 1839 el temor de los diputados progresistas era que el Gobierno hubiera concertado con el general Maroto un pacto secreto para dejar a las Provincias Vascongadas fuera de la Constitución. De ahí la introducción de la frase "sin perjuicio de la unidad constitucional". La confirmación, en consecuencia, no era absoluta sino que debía respetar los grandes principios constitucionales. Por eso era mucho más fácil de aplicar la ley en Vascongadas, cuyo régimen tan sólo sería "podado" en 1841 por el general Espartero para encajarlo en el común de la nación, mientras que Navarra hubo de pasar, a través de la Ley Paccionada, por una operación quirúrgica de supresión y reasignación de instituciones y facultades de tal calibre que de ella pereció el reino de Navarra aunque de sus cenizas surgiría el nuevo régimen foral. Pero lo esencial de la Ley de 1839 era la confirmación de los fueros. Hubiera sido un auténtico fraude declarar solemnemente que aquéllos quedaban confirmados y reservarse, sin además haberlo proclamarlo de modo expreso en el texto legal, el derecho a suprimirlos en cualquier momento si así fuera la voluntad de las Cortes. Por otra parte, es cierto que conforme a la Ley de 1839 el Parlamento tendría la última palabra respecto a la modificación definitiva de los fueros. Ahora bien, una vez producida ésta, lo que ocurrió en el caso de Navarra con la Ley Paccionada de 1841, no es verdad que las Cortes pudieran legislar a su arbitrio sobre su nuevo régimen. Era ésta una cuestión fundamental y el hemiciclo del Congreso de los Diputados no era un seminario de historia del Derecho.

Antes de someter el artículo 24 a la votación de la Cámara, intervino el general Reina para ratificar las palabras de Morales sobre el gran esfuerzo económico de Navarra para financiar al ejército constitucional. Y no sólo en el terreno económico, sino en el del heroísmo de numerosos vascos y navarros en la guerra contra los carlistas[81].

81 El teniente general José Reina Frías, conde de Oricain, dijo en su discurso: "Señores, he aprendido en aquel país que no son exactas ciertas calificaciones que aquí en el calor de la política se suelen verter con no mucha meditación. No puede llamarse desleal un país que lleva a cabo actos como el de la desgraciada acción de Guernica, donde nuestro ejército, cuando se peleaba sin cuartel, tuvo una gran derrota; después de la acción, en los caseríos inmediatos a Guernica, hubo muchísimos vizcaínos que albergaron a nuestros desgraciados oficiales, y que llegada la noche obligaron a sus hijos a que con el fusil del carlista fueran a custodiar y acompañar hasta el pueblo de Lequeitio a los que habían tenido la desgracia de ir a pedir allí hospitalidad, evitando así el que fueran fusilados. Se repitió este mismo caso en las Peñas de San Fausto... *Y a hombres que se baten tan bizarramente como los de aquel país, y que se conducen con los vencidos de la manera que os acabo de decir, no se les pueden dirigir esas calificaciones sin cometer una grande injusticia. No olvidéis que los vasco-navarros son nuestros hermanos, son españoles, y por consecuencia, cuantas ofensas se les dirijan nos las dirigimos a nosotros mismos*".

También intervino el diputado Felipe González Vallarino, de origen asturiano y que había sido elegido por el distrito de Baztán. Aventuró ante el Congreso que Navarra no protestaría por pagar una contribución según una base proporcional, lo que equivalía a una plena rendición[82]. Pero González Villarino fue el único de los diputados por Navarra que votaron a favor del artículo 24, pues los demás –a pesar de no compartir la postura intransigente de Morales– rechazaron dicho precepto.

La votación se realizó por llamamiento. Votaron a favor 123 diputados. Lo hicieron en contra 11[83].

Cánovas pacta con Navarra. El Convenio de Tejada Valdosera (1877)

Podría pensarse que después de la aprobación de la Ley de presupuestos de 1876 la foralidad navarra tenía los días contados. Pero no fue así. A pesar de su insólita interpretación del estatus de Navarra, Cánovas cumplió los compromisos asumidos con los comisionados de la Diputación y los diputados y senadores navarros que le habían expresado la voluntad de la Provincia a negociar sobre el modo de cumplir lo dispuesto en el artículo 24. De modo que decidió entablar conversaciones con Navarra, aunque sin abdicar un ápice de la pretensión de dar cumplimiento íntegro a lo dispuesto en este precepto. A tal efecto nombró un "Comisionado regio" para que se trasladara a Navarra a fin de tratar con la Diputación. El designado fue Manuel Aguirre de Tejada, conde de Tejada Valdosera[84].

El 6 de enero de 1877 comenzaron las conversaciones en Pamplona. La Corpo-

82 El diputado Francisco García Goyena informó a Luis Iñarra, vicepresidente de la Diputación, acerca de la disidencia de Morales. Al apartarse de los acuerdos con Cánovas, Morales "a quien hería mortalmente era a Vs., los comisionados, cerrándoles la puerta a todo acomodamiento, o de llegar a él, presentarles ante toda la provincia como poco celosos en la defensa de los intereses de nuestro país. En cambio, valoraba la intervención de Villarino, que "no buscaba gloría a expensas del descrédito de la Diputación. (Véase Mª Sagrario MARTINEZ BELOQUI: *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de Fueros de 1841*, ob. cit. p. 336.)

83 Votaron en contra, además de los diputados por Navarra Morales, Los Arcos, De Miguel y García Goyena (a pesar de haber acusado de deslealtad a Morales), los diputados vascongados Goróstidi, Barandica, el conde del Llobregat, Villavaso, Garmendia, Lasala y Vicuña. Felipe González Villarino fue el único diputado por Navarra que votó a favor del artículo 24.

84 El conde de Tejada de Valdosera nació en Ferrol. Diputado a Cortes por la Unión Liberal, después de la Revolución de septiembre de 1868 pasó a las filas del partido conservador y fue miembro de la comisión redactora del proyecto de Constitución de 1876. Cánovas lo nombró ministro de Ultramar en 1884 y de Gracia y Justicia en 1885. Después del asesinato del jefe de Gobierno continuó en el ministerio, por deseo expreso de Azcárraga, con el fin de sustanciar el proceso contra el asesino de Cánovas. El título de conde de Tejada de VaIdosera le fue concedido en 1875. (Germán BLEIBERG i altres: *Diccionario de Historia de España*, Madrid, 1979: Alianza Editorial. 910, 2 ed., 3 vols.)

ración navarra sostuvo con firmeza el principio de que no podía ni debía cooperar al cumplimiento de la parte segunda del artículo 24 por estar en oposición con la ley de 1841. En cuanto al primer punto, la Diputación sólo admitiría el principio de proporcionalidad del impuesto directo o territorial repartible a Navarra, con las deducciones procedentes, entendiéndose subordinado este acomodamiento a la escrupulosa observancia de la Ley Paccionada. Proponía como fórmula transaccional que se elevase la cuantía de la contribución de Navarra a las cargas generales, que pasaría a ser de ocho millones de reales o dos millones de pesetas, frente al millón ochocientos mil reales establecido en el pacto de 1841. Esto suponía una modificación del Pacto-Ley, pero se mantenía el principio de la única contribución a las cargas generales del Estado[85].

Accedió el conde de Tejada Valdosera y el convenio fue sancionado por Real Decreto de 14 de febrero de 1877. Este acuerdo se suele considerar como el primer Convenio económico con el Estado después de la Ley Paccionada. Se le conoce con el nombre de Convenio de Tejada Valdosera, aunque en realidad no es comparable a los Convenios Económicos del siglo XX.

En su primer artículo se decretaba lo siguiente:

> En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley de Presupuestos de 21 de julio de 1876, se señala a la provincia de Navarra, como cupo de contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, para el presente año económico, la cantidad de dos millones de pesetas, quedando refundida en esta cifra la de 1.350.0000 que venía satisfaciendo por la directa y la del culto y clero, que le fueron asignadas en virtud de la Ley de 16 de agosto de 1841 y Real orden de 22 de septiembre de 1849.

El Real Decreto implicaba una modificación de la Ley Paccionada, algo que rompía el principio de jerarquía normativa, pues una norma reglamentaria no puede alterar lo dispuesto en una disposición de rango legal. Es verdad que el alcance de la modificación se ceñía exclusivamente a la actualización de la cifra pactada en 1841 en concepto de única contribución, que había quedado obsoleta al pasar de los años, pero no dejaba de ser una alteración de la ley. No obstante, prevaleció el criterio de la Diputación que entendía que lo fundamental era el acuerdo entre la Corporación y el Gobierno, mientras que su inserción en el ordenamiento jurídico era una cuestión accesoria.

85 Véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *Ciento veinticinco años de vigencia del Pacto-Ley de 16 de agosto de 1841* (Pamplona, 1966, p.35-37).

El Convenio confirmaba que la Diputación "continuará encargada del reparto, cobranza e ingreso de la mencionada suma" (art. 2º). Se establecía que el Estado "se hace cargo del total importe de las atenciones del culto y clero de la provincia, devengadas desde el 1º de julio último", si bien el pago de aquéllas se verificaría, "mientras otra cosa no se determine" por la Diputación (art. 4º). Cesaba asimismo "la contribución de pan para el Ejército que viene exigiéndose a la provincia de Navarra en virtud de lo dispuesto en Reales órdenes de 14 y 30 de abril de 1876", que habían sido dictadas conforme a los poderes excepcionales del Gobierno derivados de la tercera guerra carlista (art. 7º).

Hasta 1927 el Convenio de Tejada Valdosera no sufrió ninguna modificación. Es decir, que durante 51 años el cupo contributivo de dos millones de pesetas permaneció inalterado.

La Gamazada (1893)

Es el caso que en 1893 un ministro de Hacienda, Germán Gamazo, intentó acabar con la autonomía fiscal de Navarra sujetándola a los impuestos del Estado. El 11 de mayo de 1893 el Gobierno presentó a las Cortes el proyecto de ley de Presupuestos, cuyo artículo 16 decía así:

> El Gobierno usará inmediatamente de la autorización que le otorga el artículo 8º de la Ley de 11 de julio de 1877[86], para aplicar a la provincia de Navarra, las contribuciones, rentas e impuestos que actualmente rigen y las que por la presente ley se crean en las demás provincias del Reino.

Este precepto suprimía de un plumazo la autonomía tributaria de Navarra, lo que asestaba un golpe mortal a la Ley Paccionada de 1841.

La Diputación actuó con rapidez, firmeza y contundencia. En primer lugar movilizó al pueblo navarro. La respuesta fue clamorosa, sin distinción de ideologías, clases y partidos.

> Aquí, en esta misma mesa, con la mano puesta en los Santos Evangelios y la vista puesta en la imagen del Crucificado, juramos todos defender en su pureza nuestros sacrosantos Fueros y no habrá poder en la tierra que nos

86 El artículo 8º de la Ley de 11 de julio de 1877 se remitía, a su vez, al artículo 24 de la Ley de Presupuestos de 21 de julio de 1876, antes referenciado.

> haga faltar a nuestro juramento; estamos dispuestos a todo, a todo... ¡hasta el sacrificio de nuestra propia vida si fuera necesario!

Estas dramáticas palabras las pronunció el vicepresidente de la Diputación, Ramón Eseverri, con motivo de la primera gran manifestación fuerista, celebrada en Pamplona el 23 de mayo de 1893. A esta manifestación sucedieron otras en todas las cabezas de merindad que culminaron en otra gran concentración en Pamplona el 4 de junio[87]. Ciento veinte mil navarros firmaron a su vez una exposición a la reina regente, María Cristina de Habsburgo, encabezada por la Diputación Foral y todos los ayuntamientos y concejos de Navarra, que se recogieron en un libro editado con un expresivo título: *La protesta foral*. En ella se reclamaba el respeto al Pacto-Ley o Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, cuya naturaleza bilateral se invocaba[88].

87 El historiador Juan José MARTINENA (*La Gamazada*, número 361 de la Colección de Temas de Cultura Popular, Pamplona, 1980) se refiere al número de manifestantes sobre el que no hubo acuerdo en la prensa navarra. La cifra comúnmente aceptada es la de cerca de 20.000 personas. La anécdota es que en aquella época, según refiere Martinena, comenzó a utilizarse un método infalible para determinar el número de asistentes a una manifestación. El cronista de *El Eco de Navarra*, de tendencia conservadora-canovista, en su edición de 6 de junio, midió el trayecto ocupado desde la cabeza hasta la cola y llegó a la conclusión de que el número de metros cuadrados ocupados era de 4.460, de modo que contando tres manifestantes por metro cuadrado se llegaba a la cifra de 18.800. Pero la aritmética no debía ser el fuerte del reportero por lo que al día siguiente hubo de rectificar, de modo que la cifra quedaba reducida a 13.440. Ahora bien, había que añadir –explicaba el periódico el 7 de junio– otros 3.660 que no se habían contabilizado porque no habían podido entrar en la calle Mayor, de donde la cifra resultante era de 16.800 participantes. También las nuevas cifras estaban mal calculadas. *El Eco* además informaba que todos los balcones del recorrido desde la Iglesia de San Lorenzo hasta el Palacio de Navarra ·estaban llenos de señoras; sólo algún anciano o enfermo se encontraba entre ellas. Los demás hombres estaban en la calle, formando parte de la grandiosa manifestación". Y es que la política, por aquel entonces, no era cosa de mujeres. El voto femenino se introdujo en España en 1933. Las elecciones generales celebradas ese año convirtieron a la Confederación de Derechas Autónomas (CEDA) en la formación política más votada, aunque estuviera lejos de la mayoría absoluta. Sin embargo, como contrapunto, diremos que un gran número de mujeres se encuentran entre los 120.000 firmantes de la *Protesta foral*.

88 En medio de este clima altamente patriótico y emocionalmente numantino se produjo un incidente violento que, por fortuna, no tuvo consecuencias. El Ayuntamiento de Pamplona había convocado una gran manifestación fuerista que tendría lugar el 4 de junio de 1893. Unos días antes, la noche del 1 de junio, en el fuerte Infanta Isabel, construido durante la tercera guerra carlista y que estaba situado entre Puente la Reina y Obanos, el sargento José López Zabalegui, natural de Ayegui y que formaba parte de su exigua guarnición, levantó una partida, a la que se sumaron dos soldados del destacamento, dos vecinos de Puente la Reina y otros dos de Obanos. Se llevaron el armamento del fuerte, apoderándose también de las cinco carabinas de los guardias de Obanos que les dio el alcalde mediante recibo, y con semejantes armas y pertrechos se echaron al monte al grito de "¡Vivan los Fueros!". Al conocer el suceso fuerzas de la Guardia Civil y del ejército se desplegaron para dar caza y captura a los sublevados, que no encontraron eco en ninguna parte. Todo terminó al atardecer del día 3 de junio, después de una disputa entre los alzados sobre lo que debían hacer, en la que varios de ellos resultaron heridos. Esto provocó el fin de la sedición. Los dos soldados del fuerte que se habían unido a la partida, aprovechando la confusión provocada por el tiroteo, huyeron y se entregaron en Puente la Reina. Los heridos fueron conducidos al hospital militar de Pamplona. El cabecilla López Zabalegui y los dos paisanos de Obanos consiguieron llegar a Francia. Este episodio que tuvo más de sainete que de epopeya mereció la unánime repulsa de las instituciones y partidos navarros. El 4 de junio tuvo lugar la magna concentración de Pamplona en la que participaron cerca de veinte mil personas. Si hubiera sido cierto que los ánimos estaban hasta tal punto alterados que podían degenerar en

En el Congreso de los Diputados, los representantes navarros se batieron el cobre en defensa de los derechos de Navarra. Fueron estos los diputados Javier Los Arcos[89], liberal conservador; Juan Vázquez de Mella, carlista[90]; Cesáreo Sanz y Escartín, carlista[91]; el Marqués de Vadillo, conservador[92]; Arturo Campión, in-

una guerra civil (como interesadamente y para socavar al Gobierno denunciaban algunos periódicos madrileños), la gran manifestación de ese día podía haber sido el primer gran chispazo. Pero los manifestantes respetaron las consignas de tranquilidad y no se produjeron incidentes. Ha de tenerse en cuenta que Navarra todavía no se había repuesto de las secuelas de la tercera guerra carlista y estaba sumida en una grave crisis económica. Sólo los carlistas tenían ideales, experiencia y organización capaces de movilizar a jóvenes voluntarios dispuestos a "echarse al monte", eso sí siempre y cuando lo ordenara su rey. En esta ocasión, Don Carlos VII no lo hizo. En marzo de 1894 se celebró consejo de guerra contra los miembros de la partida, excepto López Zabalegui que permanecía refugiado en Francia. Este sería juzgado en 1897, tras regresar a España convencido de que podía acogerse a medidas de gracia o se le permitiría ir como voluntario a la guerra de Cuba. Las severas condenas impuestas a los alzados, entre ellas la de pena de muerte para López Zabalegui, fueron drásticamente rebajadas por la Justicia. Los defensores de los acusados alegaron que sus defendidos habían actuado aquella noche bajo los efectos del alcohol. En 1895 todos estaban en libertad, salvo López Zabalegui que no saldría de prisión hasta 1906. (Véase Ángel GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI: *La insurrección fuerista de 1893. Foralismo oficial versus Foralismo popular durante la Gamazada*, Revista Príncipe de Viana, septiembre-diciembre 1988, núm. 185, p. 659-708.) En mi opinión, lo único reprochable de este trabajo es su título, pues entre 1893 y 1894 Navarra vivió una efervescencia política sin precedentes, en la que el pueblo sin distinción de ideologías, partidos y clases se fundió con la Diputación Foral en defensa de los derechos de Navarra. Extraer consecuencias sobre un supuesto divorcio entre el foralismo oficial y el foralismo popular resulta aventurado, máxime cuando el propio autor aporta datos demostrativos del arraigo de las concepciones fueristas en el pueblo navarro, entre las que figuraba su convencimiento del carácter pactado de la ley de 1841 que era, precisamente, lo que en aquellos momentos estaba en juego y sostenía con toda energía la Diputación.

89 Javier Los Arcos, de Sangüesa (Navarra) era ingeniero militar y durante la III guerra carlista fortificó diversas posiciones estratégicas y adaptó las defensas de Pamplona y Bilbao a las exigencias de la artillería de la época. Fue diputado por Navarra en las cinco legislaturas comprendidas entre 1876 y 1893. Perteneció al Partido Liberal-Conservador de Cánovas del Castillo.

90 Juan Vázquez de Mella y Fanjul, el gran tribuno de la Tradición como se le llamó por su brillante oratoria, era de Cangas de Onís (Asturias), aunque fue elegido diputado por Navarra por el Partido Carlista en las nueve legislaturas comprendidas entre 1893 y 1916. En las elecciones de este último año fue elegido diputado por Oviedo.

91 Romualdo Cesáreo Sanz y Escartín fue diputado a Cortes por el distrito electoral de Tudela en las cinco legislaturas comprendías entre 1893 y 1901. Era miembro del Partido fusionista (liberal progresista) de Sagasta.

92 Francisco Javier González de Castejón y Elío, Marqués de Vadillo, nacido en Pamplona, fue diputado por Navarra en las dieciséis legislaturas comprendidas entre 1877 y 1914, a excepción de la de 1896 en que fue elegido por Soria. En 1914 fue designado senador vitalicio. Perteneció al Partido Liberal-Conservador de Cánovas del Castillo. Llegó a desempeñar, ya en el siglo XX, las carteras ministeriales de Gracia y Justicia, de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, y de Gobernación.

tegrista[93], Cecilio Gurrea, conservador[94] y Martín Enrique Guelbenzu, liberal fusionista[95].

A pesar de las protestas, Gamazo no dio su brazo a torcer, pero flexibilizó su postura. La Comisión de presupuestos del Congreso introdujo en su dictamen un nuevo texto que olvidaba la mención al artículo 8º de la Ley de 1876 y establecía la posibilidad de concertar, si así lo estimaba el Gobierno, sobre los extremos relativos a la recaudación de las contribuciones e impuestos que actualmente se recaudaban por el Estado. La nueva redacción quedó inserta en el párrafo segundo artículo 41 de la Ley presupuestaria de 5 de agosto de 1893:

> El Gobierno *podrá también concertar* con la Diputación de Navarra sobre los extremos a que se refiere este artículo, cuidando de conciliar las circunstancias especiales de esta provincia con los intereses generales de la Nación.

El párrafo primero de este artículo 41 se refería a las Provincias Vascongadas y recogía en términos casi literales una enmienda presentada por los representantes vascongados, cuyo texto habían redactado y aprobado por unanimidad las Diputaciones vascas en una Conferencia celebrada en San Sebastián el 22 de mayo de 1893[96]. Este precepto permitiría a las Provincias Vascongadas alcanzar al año

93 Arturo Campión Jaimebón, nacido en Pamplona aunque su familia paterna era de origen italiano, fue diputado por Navarra en las elecciones del 5 de marzo de 1893 por el Partido Integrista, fruto de una escisión del Partido Carlista protagonizada por Ramón de Nocedal en 1888, por entender que Carlos VII había asumido la doctrina liberal. En 1876 publicó su primera obra, un opúsculo titulado *Consideraciones acerca de la Cuestión foral y los carlistas*, Madrid, 1876, en el que se puede leer lo siguiente: "Derrotados los tres cuerpos de ejército franceses y del Duque de Montpensier, se trasladó a Pamplona D. Diego Fernández de Córdova, Virrey de Navarra, en cuyo lugar, a nombre de Fernando V, juró ante las Cortes, el día 23 de marzo de 1513 respetar las antiguas instituciones navarras. Dos años después quedó ya solemne y definitivamente incorporada Navarra a Castilla en las Cortes de Burgos; apareciendo unidos para siempre castillos y cadenas en el glorioso escudo de España" (p- 7-8). Sin embargo, más adelante abandonaría el Partido Integrista. En 1918 fue elegido senador por Vizcaya. Promovió la fundación de la "Asociación Euskara de Navarra". Desarrolló una intensa labor cultural y publicó numerosas obras literarias, de investigación científica y sobre la lengua vasca, sin pertenecer a ningún partido político. Se le considera el precursor del nacionalismo vasco en Navarra, pero no compartía las ideas separatistas de Sabino Arana y de sus seguidores por cuanto se consideraba "unionista", dentro de una España federativa. El 14 de septiembre de 1936 escribió una carta manuscrita, fechada en San Sebastián, en la que Campión manifestaba: "Tengo el gusto de hacer constar que liberada esta ciudad de la tiranía roja, quiero manifestar a la vez que mi protesta más enérgica por el incalificable proceder del nacionalismo vasco, mi adhesión inquebrantable a la Junta Nacional de Burgos". Falleció en San Sebastián el 18 de agosto de 1937.

94 Cecilio Gurrea y Zaratiegui fue diputado en las cuatro legislaturas comprendidas entre 1886 y 1896 por el Partido Liberal-Conservador de Cánovas del Castillo. Posteriormente, en 1898 fue nombrado senador vitalicio.

95 Martín Enrique Guelbenzu y Sánchez en 1893 era diputado foral por el distrito electoral de Tudela, pero al ser elegido diputado a Cortes renunció a dicho cargo en el que fue sustituido por León Yanguas. Pertenecía al Partido fusionista de Sagasta.

96 La enmienda aprobada por las Diputaciones vascas decía así: "Igualmente procederá a revisar [el Gobierno] con arreglo a las bases consignadas en el artículo 14 de la Ley de presupuestos de

siguiente su tercer Concierto Económico[97], lo que explicaría la inhibición de las Corporaciones vascongadas durante la Gamazada, puesto que tenían la seguridad de que iban a alcanzar con el ministro Gamazo un acuerdo beneficioso para los intereses de sus respectivas provincias. En la Conferencia de 13 de diciembre de 1893, donde se percibe la satisfacción de las Diputaciones vascas por haber conseguido la inclusión de su enmienda en el artículo 41 de la Ley de presupuestos, se acordó concurrir a Madrid para negociar la renovación del primer Concierto de 1878. De ahí que, cuando al término de la Conferencia, la representación de la Diputación alavesa indicó que deseaba "*se tratara sobre la conveniencia de unirse a la Provincia de Navarra el País Vascongado para defenderse mutuamente del Poder Central, y defender mejor los derechos forales del País Vasco-navarro*", los representantes de Guipúzcoa y de Vizcaya se opusieran alegando "que *carecían de poderes* para ocuparse de dicho punto". Para salir del paso se acordó "que la manifestación de Álava se consignara en acta *para que en tiempo oportuno las Diputaciones Vascongadas se ocupen del asunto*"[98]. Las Diputaciones se limitaron a remitir a Navarra telegramas expresando su "simpatía" por "la provincia hermana". Gamazo actuó, sin duda, con inteligencia política al evitar así que los vascongados hicieran un frente común con Navarra para enfrentarse al Gobierno[99].

29 de junio de 1887, los conciertos celebrados con las provincias Vascongadas, quedando facultado para comprender en ellos las contribuciones e impuestos que actualmente se recaudan por la Administración; entendiéndose que en ningún caso la cifra de los conciertos ha de ser inferior a la recaudación por estos conceptos obtenida". Véase *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, obra realizada u equipo de investigación compuesto por Joseba Agirreazkuenaga Zigorraga, Eduardo Alonso Olea y Juan Antonio Morales Arce, bajo la dirección, edición y estudio introductorio del primero, dos tomos, Bilbao, 1995, p. 888).

97 Real Decreto de 1º de febrero de 1894. (Publicado en la *Gaceta de Madrid* el 7 de febrero de 1894.)

98 Véase *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra* (1775-1936), ob. cit., t. II, p. 896.

99 El día 3 de marzo de 1894 el diario madrileño *El Día* publicaba la siguiente información: "Puede considerarse fracasada la unión de las tres provincias vascas para ayudar a Navarra en su actitud de resistencia./ El acuerdo de la Diputación provincial de Vizcaya de expresar únicamente a Navarra sus sentimientos de simpatía y la suspensión del mitin que iba a celebrarse en Bilbao, demuestran que entre los más importantes elementos de aquella provincia, que tantas pruebas tiene dadas de su amor a la libertad, se ha acogido con marcado disgusto al intento de los carlistas de aprovechar esta cuestión para sus fines políticos. / Guipúzcoa, que no es menos liberal, tampoco secundará a los intransigentes de Navarra. Pero esta conducta es espontánea, y no como han dicho algunos porque hayan surgido corrientes de conciliación, ni menos esté arreglado el asunto". Al día siguiente, el periódico liberal arremete contra Gamazo: "En esta lucha seguramente triunfarán los navarros, no precisamente porque sea suya la razón, sino porque permaneciendo unidos tienen la fuerza suficiente para resistir las imposiciones gamacistas. / Y nadie ignora que un pacto, bueno o malo, no puede alterarse por la voluntad de una de las partes. / Si los navarros insisten en su actitud, volvemos a decirlo: conseguirán que el Gobierno ceda a que se vaya Gamazo a descansar en Boecillo [de donde el político vallisoletano era oriundo y tenía su casa solariega]".

El nuevo texto del artículo 24 de la Ley de presupuestos tampoco satisfizo a Navarra. Lo que Gamazo pretendía era introducir en Navarra una fórmula similar a la del Concierto vasco. Este, que no pasaba de ser un sistema de descentralización de la recaudación de los tributos del Estado, difería sensiblemente del régimen de autonomía tributaria del que disfrutaba Navarra en virtud de la Ley Paccionada , que no podía alterarse, sin previo acuerdo de Navarra.

Seis meses después de la aprobación de la Ley presupuestaria, y tan pronto como alcanzó el acuerdo con las Diputaciones vascas, el 30 de enero de 1894 el ministro Gamazo convocó a la Diputación de Navarra a enviar comisionados a Madrid para celebrar una reunión, que tendría lugar el 15 de febrero, "*con objeto de conferenciar con este Ministerio acerca de la forma de realizar el concierto económico, armonizando los intereses de esa provincia con los generales de la Nación*". La Diputación respondió al ministro el 3 de febrero declinando la invitación "porque no puede conferenciar acerca del concierto económico aludido" y que si aquélla fuera "indeclinable" acudiría "precisa y únicamente para repetir y ratificar el concepto anteriormente indicado, porque no puede conferenciar acerca del concierto económico aludido". En su respuesta de 7 de febrero, Gamazo se amparaba bajo el manto real: "…*la Reina Regente se ha servido disponer* se manifieste a V.E. que cumpliendo lo dispuesto en la mencionada Real orden, *concurra la Comisión indicada a este Ministerio en el día ya señalado*, para los efectos que aquella determina"[100].

La Diputación acordó acudir en pleno a Madrid. El viaje de los diputados[101] fue, en su recorrido por Navarra, una gran demostración del sentimiento foral del país. Al llegar a la capital, le esperaban los diputados y senadores navarros así como numerosos miembros de la colonia navarra.

Ante la unánime firmeza del pueblo navarro y de su Diputación, la opinión pública nacional comenzó a cambiar de parecer y cada vez eran más los que tomaban postura a favor de Navarra: "*Diputados forales se llaman* –decía un editorial del *Heraldo de Madrid,* periódico liberal- *en la región no domada ni sumisa por el caciquismo codicioso y por serlo, en su corazón traen todos los bríos de su pueblo... Sed bienvenidos, porque en nombre de un absolutismo que maldijo Madrid, le traen una lección ruda de liberalismo sincero*"[102]. Francisco Pi y Margall, uno de

100 Véase Hermilio de OLORIZ: *La Cuestión Foral. Reseña de los principales acontecimientos ocurridos desde mayo de 1893 a 4 de julio de 1894*, Pamplona, 1894, p. 137-139.

101 La Diputación Foral de la Gamazada, a la que le correspondió dirigir la resistencia frente a Gamazo, la constituían el vicepresidente Ramón Eseverri (conservador), y los diputados forales Ulpiano Errea (carlista), Rafael Gaztelu (conservador), León Yanguas (liberal), Jesús de Elorz (conservador), Ricardo Gastón (conservador) y Pedro José Arraiza (carlista).

102 *Ibídem*, p. 143. En su alegato en defensa de los fueros, Hermilio de Olóriz pública íntegra-

los cuatro ex presidentes de la I República, salió también en defensa de Navarra en la revista *El Nuevo Régimen*: *"¿En virtud de qué principio de derecho pudo nunca depender la subsistencia de un pacto de la voluntad de una de las partes?*"[103].

La reunión con Gamazo se adelantó al 14 de febrero. La Diputación, presidida por Ramón Eseverri, manifestó al ministro que acudía "por cortesía", pues "se consideraba sin facultades ni atribuciones para entrar en negociaciones con el Gobierno, que alterasen en lo más mínimo la ley pactada de 1841". A Gamazo no le gustaron estas manifestaciones y, según la reseña de Olóriz, replicó que si la Diputación resume y concentra las facultades del Consejo Real y de las Cortes de Navarra y carecía de atribuciones para discutir y otorgar un auxilio a los presupuestos generales del Estado, sería preciso reconocer que el procedimiento especial de discutir y concertar los impuestos debe desaparecer por inútil e impracticable, estableciéndose para Navarra el mismo que para Soria o Jaén, por ejemplo. En consecuencia, si la Diputación no tiene atribuciones para concertar, siendo la única que puede hacerlo, no se puede concertar con nadie y entonces Navarra debe sujetarse al régimen común. Una responsabilidad que sería de la propia Diputación Foral. Añadió que la ley de 1841 no era inmutable y que tenía bases fundamentales y artículos de simple desarrollo que a su juicio podían ser modificados sin alterar las bases. El vicepresidente Eseverri pidió la venia del ministro para retirarse. Y así terminó la reunión.

A pesar de que las posturas de ambas partes eran irreconciliables, Gamazo requirió a la Diputación para que concurriera al día siguiente a una conferencia con varios directores del ministerio de Hacienda, alegando que la reunión del día anterior no había sido oficial y, por tanto, no se había dado cumplimiento a la Real Orden. Concurrió la Diputación a la cita que resultó era tan solo para firmar el acta de la reunión con el ministro. La Diputación entregó entonces para que constara en el acta una nota en la que venía a reiterar las manifestaciones realizadas ante el ministro, añadiendo además que la Ley de 1841 no le autorizaba para concertar, también la opinión unánime del país rechazaba tal concertación.

Antes de regresar a Navarra, la Diputación fue recibida en audiencia por la Reina María Cristina, que –según refiere Olóriz- les oyó "con el afecto que escuchan siempre los Reyes las voces de sus súbditos, prometiéndoles interesarse cerca del ministro de Hacienda en favor de Navarra". Seguidamente visitó la Dipu-

mente el editorial del *Heraldo de Madrid,* que suponemos es de 13 de febrero de 1894, pues la Diputación llegó a Madrid el día anterior.

103 Esta frase fue reproducida en un artículo publicado el 9 de marzo de 1894, bajo el título "Voto de calidad", en el periódico carlista *El Correo Españo*l. La opinión de Pi y Margall demostraba que relevantes políticos españoles no compartían la opinión de Cánovas sobre la Ley Paccionada.

tación a Sagasta, presidente del Consejo de Ministros, que recibió a los diputados "cariñosamente, obstinándose empero en no ver el aspecto legal de la cuestión"[104].

A su vuelta a Navarra, la Diputación recibió a lo largo de su recorrido hasta Pamplona grandes muestras de adhesión popular. Al entrar en Castejón las bandas de música de Tafalla, Cintruénigo y Corella tocaron la marcha real[105] y los diputados fueron aclamados por una multitud cifrada en quince mil personas. En Castejón hizo acto de presencia un grupo de fueristas vizcaínos, que se habían desplazado en un tren especial, entre los que figuraba el fundador del nacionalismo vasco, Sabino Arana. Entre ellos no se registró la presencia de ningún representante de las Diputaciones vascongadas[106]. Por todos los pueblos del trayecto se reprodujeron escenas similares. La entrada en Pamplona fue apoteósica. Unas catorce mil personas acompañaron a los diputados desde la estación hasta el Palacio de Navarra[107].

104 *Ibídem*, p. 146-155.

105 También se entonaba en ocasiones el "*Gernikako Arbola*", del bardo carlista guipuzcoano José María Iparraguirre, para rendir homenaje al Árbol de Guernica, convertido en símbolo de las libertades forales vasco-navarras. Iparraguirre luchó en la primera guerra carlista y formó parte de la guardia de alabarderos de Carlos V, al que en 1839 acompañó al exilio. Se trata de una pieza poética que compuso a su vuelta a España en 1852. El éxito obtenido indujo a Iparraguirre a cantarlo. Contó con la colaboración de Juan José Altuna, un pianista vizcaíno de Durango, que como él solía acudir al Café de San Luis, ya desaparecido, sito en la calle de Montera de Madrid. Allí lo interpretaron por vez primera una noche del mes de marzo de 1853. (Véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *Iparraguirre, el bardo de los Fueros*, en la obra colectiva *Iparragirre. Raíz y Viento*, Bilbao, tomo II, 1999, p. 121-133.) Iparraguirre, vasco por los cuatro costados, se sentía profundamente español. Así lo dejó plasmado en un poema que escribió en el puente internacional de Hendaya, al volver de su largo exilio por tierras americanas. Se titula "Nere etorrera lur maiteak" (Mi regreso a mi tierra amada): "Hara non diran mendi maiteak; Hara non diran zelaiak! Baserri eder zuri-zuriak, iturri eta ibaiak. Hendaian nago zoraturikan, zabal-zabalik begiak, hara, *Espaina, lur hoberikan ez du Europa Guztiak*". Que traducida al español dice así: "¡Ahí están los montes queridos, ahí los prados, blancos caseríos, fuentes y arroyos! Estoy en Hendaya, loco de alegría, con los ojos abiertos de par en par. *Ahí está España… Tierra mejor no la hay en toda Europa*". (En el disco que acompaña al segundo volumen de *Iparragirre. Raíz y Viento* se omite la palabra *Espaina*.)

106 Los vizcaínos encabezados por Sabino Arana portaban una bandera con la leyenda *Jaungoicoa eta Legizarra* [lema de cabecera del periódico *Bizkaitarra*, fundado a finales de 1893, y que después sería el del propio Partido Nacionalista Vasco]. *Bizcaitarrac agurreiten deutse Naparrec*, cuya traducción castellana es *Dios y la ley vieja.- Los vizcaínos saludan a Navarra*. (Hermilio de OLORIZ: *La Cuestión Foral*, ob. cit. p.165.) Sabino Arana había acudido a Castejón con la intención de dar a conocer sus postulados independentistas que acababa de proclamar el 3 de junio de 1893, respecto al Señorío de Vizcaya, en el caserío de Larrazábal. Creyó que la protesta foral navarra podía ser una buena oportunidad para darse a conocer. Pero el contacto con Navarra le demostró que el sentimiento español estaba muy arraigado. El 24 de mayo de 1894, Sabino Arana aclaró, ante ciertas críticas sobre el perjuicio que podían causar sus ideas separatistas en la resolución del conflicto navarro, que "el periódico *Bizcaitarra* se guardará muy mucho de entrometerse en los asuntos de Nabarra, con ánimo de hacer prevalecer su opinión sobre la libre voluntad de los navarros; porque los bizkainos no tenemos voto en las cuestiones internas y particulares de Nabarra". (Nótese que Sabino Arana utiliza el término *Nabarra* y no *Nafarroa*, que nunca había sido utilizado por los vascohablantes navarros para referirse a la Navarra peninsular.)

107 El vicepresidente Eseverri salió al balcón de la Diputación y dirigió la palabra a la multitud: "No estamos dispuestos a desmayar, ni cederemos en la conducta que nos hemos impuesto, ni

Se dio la circunstancia de que poco después, el 12 de marzo de 1894 cayó Gamazo a consecuencia de una nueva crisis política nacional que obligó a Sagasta a presentar su dimisión a la Reina, que le encomendó la formación de un nuevo Gobierno en la decidió prescindir de aquél. Sin embargo, el nuevo ministro de Hacienda, Amós Salvador, mantuvo la misma actitud que su antecesor. El 7 de junio de 1895, el Gobierno presentó a las Cortes el proyecto de presupuestos. En su artículo 24 se concedía a la Diputación un plazo de cuatro meses para la negociación de un nuevo concierto económico, advirtiendo que si transcurrido dicho plazo no hubiera concierto, el Gobierno aplicaría automáticamente el aumento consignado en la ley de presupuestos que era de un millón de pesetas, con lo que el cupo quedaría fijado unilateralmente en tres millones de pesetas anuales[108]. Pero el proyecto, esta vez, sería acogido con desagrado por diversos sectores liberales. El presidente de la comisión del Congreso encargada de dictaminar el proyecto, Andrés Mellado, fue el primero en oponerse, dispuesto a abandonar la presidencia de la misma antes de apoyar con su voto el artículo 24. También Francisco Silvela, líder del partido conservador, calificó de error la postura del Gobierno[109]. Interrumpida la discusión del proyecto de presupuestos por las vacaciones veraniegas, en el otoño Sagasta quiso poner fin al conflicto con Navarra[110]. Pero el 23

---

faltaremos a la confianza que en nosotros ha depositado Navarra. Podéis estar tranquilos; pero os aconsejo la calma y la prudencia, para que no se diga nunca que hemos provocado nosotros el conflicto, y para que, si llega el caso, podamos con la razón y el derecho de nuestra parte, declinar todas las responsabilidades sobre los que han atentado contra nuestros legítimos intereses". (*Ibídem*, p. 173).

108 *Ibídem*, ob. cit. p. 184. Véase también Jesús Mª FUENTE LANGAS: *La Gamazada. Cien años de una realidad política*, trabajo publicado en el libro colectivo coordinado por María del Mar LARRAZA: *La Gamazada. Ocho estudios para un centenario*, Pamplona, 1995, p. 121-144. "La cuestión foral de 1893-1894 –afirma Fuente en la conclusión quinta del referido trabajo- arrancó de un nuevo intento de imponer los tributos del Estado en Navarra para generar posteriormente en la pretensión de establecer un concierto económico similar a las Vascongadas. Tanto Gamazo como Amós Salvador y, en definitiva, el Gobierno de Sagasta adoptaron unas estrategias de imposición al principio, de concertación a continuación y, finalmente, procuraron afrontar el establecimiento de un nuevo concierto económico por medio de una ley especial. Aquí radicó su gran error: era jurídicamente imposible equiparar el concierto económico con la ley de 1841. Otra cosa hubiera sido proponer una modificación de la contribución única que, tras la firma del Convenio de 1877, había perdido su carácter de inalterabilidad. Además, fracasaron por la unión demostrada por los navarros y, sobre todo, por las disensiones internas del ejecutivo que imposibilitó cualquier determinación hasta que en el propio seno del partido decidieron aparcar el contencioso con Navarra para conformar un nuevo gabinete en 1894" (p. 143). El intento antifuerista de Amós Salvador ha sido calificado como "La Salvadorada" (marzo-diciembre de 1894) por el historiador Ángel GARCIA-SANZ: *La Navarra de ¨La Gamazada" y Luis Morote*, Morentin (Navarra), 1993. Morote fue uno de los periodistas más renombrados en la España de finales del XIX. Escribía en *El Imparcial*, periódico que durante La Gamazada se sumó a las tesis de Gamazo. Más tarde se unirá al conservador José Canalejas, compartiendo su proyecto político r*egeneracionista* y llegando a ocupar un escaño en el Congreso de los Diputados en las legislaturas de 1898, 1905, 1907 y 1910.

109 Véase Jesús Mª FUENTE LANGAS: *La Gamazada. Cien años de una realidad política*, ob. cit. p. 139.

110 En una entrevista publicada el 3 de noviembre de 1994 en *El Eco de Navarra* resumió de esta forma el estado de la cuestión: "El dilema es éste: O Navarra entra en el concierto en que han entrado las Provincias Vascongadas, que tienen también sus fueros [los conciertos eran un sucedáneo de los fueros históricos], lo cual no sólo no destruiría, sino que los confirmaría; o si

de marzo de 1895. Sagasta dejaría paso a Cánovas del Castillo, cuyo Gobierno se olvidó del asunto.

Navarra pudo celebrar su triunfo y mediante suscripción popular erigió en 1903 el emblemático Monumento a los Fueros que figura en el Paseo de Sarasate de Pamplona frente al Palacio de Navarra. Monumento que, paradojas de la vida, nunca fue objeto de inauguración oficial[111].

La Gamazada tuvo en Navarra importantes consecuencias políticas. Por primera vez la Ley Paccionada, repudiada por los carlistas que soñaban con la restauración del antiguo Reino, recibió el respaldo unánime del pueblo navarro como fundamento de su régimen foral. La Diputación, como símbolo de las libertades forales, se convertirá en un auténtico "*poder entrañable*" por la adhesión que suscitaba en el pueblo navarro como garante de aquéllas frente al estado centralista.

El contrafuero de Gamazo actuó como auténtico revulsivo de la conciencia foral de Navarra. Se publicaron numerosos trabajos sobre los fueros que vienen a ser los precursores del espíritu de "reintegración foral" que comenzó a desarrollarse en el seno del pueblo navarro[112]. Reintegración que se plasmaba en el deseo de recuperar las viejas instituciones, especialmente las Cortes, así como las competencias no inherentes a la unidad constitucional, que debía reducirse al mínimo imprescindible para la consecución de los objetivos comunes de la nación española. En 1918, una *Magna Asamblea* convocada y presidida por la Diputación Foral a la que concurrieron los diputados y senadores por Navarra, los miembros del Consejo Administrativo y los representantes de la práctica totalidad de los Ayuntamientos, fijará las bases para la reintegración foral. La fórmula aprobada debería ser negociada con el Gobierno para su integración en la futura ley municipal y regional que por aquel entonces impulsaba el Gobierno del conde de Romanones, que nunca llegaría a la *Gaceta de Madrid*[113]. Nos ocuparemos más delante con

---

no quiere concertarse, lógicamente tendrá que venir con el tiempo a estar bajo la legislación común en lo que a la tributación se refiere y ese pensamiento es el que se desenvolverá en una ley especial que el Gobierno llevará a las Cortes y digo en una ley especial, puesto que en la ley especial también se funda Navarra para justificar la actitud en que se ha colocado". (Véase Jesús Mª FUENTE LANGAS: *La Gamazada*, ob. cit. p. 140.)

111 El monumento fue diseñado por el arquitecto Manuel Martínez de Ubago.

112 Es el caso de Hermilio de OLORIZ: ob. cit.; Gregorio IRIBAS Y SANCHEZ: *Los Derechos de Navarra*, Pamplona, 1984; Gervasio ETAYO Y ERASO: *Paz y Fueros o La manifestación fuerista de Navarra,* Pamplona, 1883). También se publicó el brillante discurso pronunciado en la sesión del Congreso de los Diputados de 19 de mayo de 1893 en defensa de los fueros por el diputado Javier LOS ARCOS: *Intervención del Excmo. Señor D. Javier Los Arcos en la discusión del proyecto de ley de presupuestos para el año económico de 1893 a 1894 en los puntos referentes a la Provincia de Navarra*, Madrid, 1893.

113 En la Asamblea se produjo un gran debate entre el diputado carlista Víctor Pradera y el diputado nacionalista Manuel Aranzadi, elegido en 1918 en una coalición con el Partido Integrista

detalle del frustrado intento de reintegración foral de 1918-1919.

La resistencia frente a Gamazo estuvo impregnada de un extraordinario espíritu patriótico navarro y español. Algunos profesionales de la mistificación del pasado pretenden hacer creer que la Gamazada fue una manifestación de la lucha del pueblo navarro por recuperar su soberanía nacional y liberarse de la opresión española, con el entusiasta apoyo del "*resto de los vascos*", cuyas instituciones por cierto se inhibieron durante el contrafuero. Nada más lejos de la verdad histórica. Lo que estaba en cuestión era una determinada concepción del Estado español, cuyo centralismo rechazaba la inmensa mayoría de los navarros y también muchos españoles que abrazaban cada vez con mayor intensidad los postulados regionalistas, bastante más acordes con el verdadero ser español, incompatible con el modelo uniformista en vigor desde la Constitución de Cádiz. Se defendía, por encima de todo, el carácter paccionado de la Ley de 1841. La exaltación fuerista, lejos de poner en cuestión la unidad nacional, se desarrolló en medio de un indescriptible sentido patriótico.

De la Gamazada al Convenio Económico de 1927

A partir de la Gamazada el régimen foral inicia una etapa de fortalecimiento. Desde entonces la Diputación de Navarra ganará la batalla frente a cualquier intento de desconocer el carácter paccionado de la Ley de 1841. Y no sólo eso, sino que en ciertas materias de su competencia dictará normas, sobre todo en materia tributaria y municipal, que no son formalmente leyes pero materialmente sí lo son.

Esta etapa de perfeccionamiento progresivo de las instituciones forales se producirá mientras España se encuentra bajo regímenes políticos dictatoriales. La historia está llena de paradojas. Pero, en aras de la objetividad, no podemos pasar por alto esta circunstancia.

---

y el Partido Maurista. Al término de la reunión se aprobó por aclamación el siguiente acuerdo: "1º. Que siendo aspiración constante de Navarra la reintegración de su régimen foral y habiendo reconocido el Gobierno recientemente la conveniencia de otorgar una organización autonómica a las diversas regiones, considera la Asamblea llegada la oportunidad de que partiendo del régimen jurídico actual, haga presente la Diputación al Gobierno que Navarra reitera una vez más sus propósitos de restaurar sin quebranto de la unidad de España, la integridad de sus facultades forales, con derogación de todas las leyes y disposiciones que a ellas se opongan, manteniendo las especialidades características de este antiguo Reino adaptadas a las actuales necesidades y conveniencias de Navarra y armonizadas con las facultades del Estado español en las materias propias de éste. / 2º. Que la Diputación designe una Comisión que estudie y proponga concretamente en su día las bases del nuevo régimen". Habría que esperar hasta 1982, con la promulgación del Amejoramiento del Fuero, a que las aspiraciones de reintegración foral formuladas en 1918 se hicieran realidad.

Bajo la dictadura del general Miguel Primo de Rivera, el Consejo Administrativo –instituido en 1898 por la Diputación como organismo consultivo, al no poder otorgarle facultades decisorias[114]–, pasa a compartir con aquélla la facultad de dictar las normas reguladoras del régimen local. El Convenio de 1925 delimita claramente las funciones de la Diputación en dicha materia y se da un paso importante en la institucionalización jurídica del régimen foral al convenirse la creación del Tribunal Administrativo de navarra.

En materia tributaria se produce asimismo un acontecimiento de la mayor importancia.

> Esta Diputación, de conformidad con lo propuesto por el Consejo Foral Administrativo, y después de conocer la opinión general del país, acordó aceptar la invitación dirigida por el Gobierno de S.M. para tratar sobre la elevación del cupo tributario de la provincia, establecido en virtud del Convenio aprobado por Real Decreto de 19 de febrero de 1877, por estimar que el considerable aumento de las cargas del Estado, el crecimiento de la riqueza y la depreciación de la moneda desde aquella fecha, justificaban suficientemente la revisión del cupo expresado.

Así daba comienzo la nota de la Diputación Foral, publicada el 20 de agosto de 1927, que informaba a la opinión pública navarra de la firma del Convenio Económico con el Estado que había sido promulgado por Real Decreto-Ley de 15 de agosto anterior y que publicaba la *Gaceta* el mismo día 20.

Fue éste el primero de la serie de grandes Convenios con el Estado, en el que se reconoce sin que ofrezca lugar a dudas que la Diputación posee la facultad de mantener y establecer en Navarra el régimen tributario que estime procedente, sin otras limitaciones que los pactos internacionales suscritos por España y las normas del propio convenio. Además se incluye una disposición general sexta donde se reconoce sin lugar a dudas su carácter paccionado:

114 En la Circular de la Diputación de Navarra de 16 de julio de 1898, creando el Consejo Administrativo de Navarra, y señalando su organización y facultades, se dice entre otras cosas: "Nuestro régimen se mantiene ejemplar por la pureza de sus costumbres más que por previsiones de la ley, y es prudente, mirando al porvenir, poner frenos a la corrupción que con ayuda del tiempo tiende a corroer y contaminar las más morales y robustas constituciones. (…) Realmente es un derecho incontestable del país el fiscalizar su administración, y no puede desconocerse que este derecho no está traducido en nuestra ley foral ni en nuestras prácticas en ninguna institución. (…) Pronunciase la Diputación por la elección anual del Consejo. El pueblo mira con recelo a los que se perpetúan en el ejercicio de su autoridad. (…) Bien quisiera la Diputación revestir al Consejo de una potestad legal superior a la suya propia; pero la jurisdicción que tiene otorgada por la ley es intransmisible e indeclinable". La Circular comienza haciendo referencia al "Pacto ley de 16 de agosto de 1841". En 1979, en virtud del Real Decreto Paccionado de 26 de enero del mismo año, se creó el Parlamento Foral de Navarra, elegido por sufragio universal, y se restableció la Cámara de Comptos como órgano fiscalizador de la Diputación Foral.

> La modificación del régimen establecido en el presente Decreto deberá hacerse, llegado el caso, por el procedimiento guardado para su adopción.

Es decir, mediante acuerdo entre el Estado y la Diputación.

Esta vez la Diputación podía vanagloriarse de haber conseguido no sólo *conservar* sino *mejorar* el fuero navarro:

> Este Convenio respeta íntegramente en términos que no pueden ser discutidos el régimen de Pacto en que vive Navarra desde la modificación foral efectuada por el Convenio de 16 de agosto de 1841 y *es por lógica consecuencia inalterable sin el consentimiento de la Diputación* como se hace constar expresamente en la última de las disposiciones que contiene… El Convenio de que se trata contiene una reglamentación minuciosa que tiene por objeto deslindar las confundidas esferas tributarias del Estado y de la Diputación en aquellos impuestos que por su generalidad alcanzan a las dos jurisdicciones. Esta labor, siempre necesaria, era imprescindible para dejar a salvo nuestra autonomía, y aparte de la tranquilidad que representa para los contribuyentes, aleja el temor de futuras invasiones y significa un robustecimiento de la personalidad de la Diputación, una garantía de estabilidad para sus actuaciones y un afianzamiento considerable de nuestro privativo régimen[115].

Dada la transcendencia del Convenio no es extraño que el propio Calvo Sotelo, que estuvo al frente de la comisión del Gobierno que negoció con la de Navarra, lo calificara de "casi obra de romanos". Los comisionados de Navarra mantuvieron con firmeza los derechos forales:

> Duras y profundas fueron mis contiendas con ellos…, pero he de reconocer las altas cualidades de rectitud y competencia destacadas por modo singular en los señores Uranga (don Pedro), Beunza, Nagore y alguno más que no me acuerdo. Y he de confesar que su intransigencia fue mucho mayor en las cuestiones de principio que en las de cifrado[116].

115 Véase el texto íntegro del Convenio Económico y la nota hecha pública por la Diputación el 20 de agosto de 1927 en Luis OROZ ZABALETA: *Legislación Administrativa de Navarra*, Apéndice de 1927. Sobre los pormenores de la negociación con el Estado véase Jesús Mª FUENTE LANGAS: *La dictadura de Primo de Rivera en Navarra*, Pamplona, 1998, p.307-382. Y también Fernando MIRANDA RUBIO: *El Convenio Económico de 1927 entre Navarra y el Estado*, Revista Príncipe de Viana, núm. 192, 1991, p. 255. En él se relatan las reacciones adversas que tuvo el Convenio entre algunos sectores de la sociedad navarra, que el tiempo se encargó de desmentir.

116 Véase José CALVO SOTELO: *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión*. Apuntes para la Historia, Madrid, 1931, p. 91.

Contrafuero republicano (1933-1936)

Proclamada la II República el 14 de abril de 1931, el nuevo régimen comenzó su andadura reconociendo el carácter paccionado de la Ley de 1841, aunque como primera providencia impuso una Comisión Gestora nombrada por el Gobernador Civil[117].

Durante la II República se produjeron varios incidentes relacionados con la potestad fiscal de Navarra. El más serio encontronazo con el Estado tendría lugar a cuenta de la contribución general sobre la renta, nuevo impuesto introducido por la Ley de 20 de diciembre de 1932. Disponía su artículo 1º que la ley "a partir del ejercicio de 1933 se exigirá en *todas* las provincias del territorio de la República".

117 El nombramiento recayó a favor de Amadeo Marco Ilincheta por el Distrito de Aoiz; Benito García Munilla y José Mª Fernández Piérola por el de Estella; Constantino Salinas Jaca y Rufino García Larrache, por el de Pamplona; David Jaime Dean, por el de Tafalla, y Luis Soriano Tapia por el de Tudela. Todos ellos habían sido elegidos concejales en las elecciones municipales celebradas en el mes de abril de 1931. Cinco pertenecían a partidos republicanos, entre ellos el socialista Constantino Salinas que, por ser el de mayor edad, sería el vicepresidente de la Comisión Gestora. De los dos restantes, Amadeo Marco pertenecía al Partido Jaimista (carlista) y José Mª Fernández de Piérola era monárquico alfonsino. Marco dimitió en diciembre de 1931. Fernández de Piérola lo haría a mediados de 1933.

El 31 de enero de 1934, también mediante nombramiento del Gobierno civil, se renovó la Gestora, pasando la vicepresidencia a Serafín Yanguas Legarda, diputado por Tudela y presidente del Partido Radical, por ser de mayor edad que Salinas. La representatividad de la Gestora se puso en cuestión desde su inicio por cuanto los diputados designados pertenecían a partidos claramente minoritarios en Navarra. El 2 de febrero de 1934, un grupo de diputados navarros en las Cortes, encabezados por Rafael Aizpún Santafé, de Unión Navarra, partido integrado en la CEDA, presentaron una proposición de ley para corregir este déficit democrático. Después de una larga tramitación parlamentaria la proposición se convertiría en la Ley de 27 de diciembre de 1934 merced sin duda al influjo de Rafael Aizpún, que desde el 2 de octubre de ese mismo año era ministro de Justicia en el gobierno de Alejandro Lerroux. Mientras no se convocaran elecciones a diputados provinciales los siete gestores serían elegidos por todos los concejales de cada una de las Merindades señaladas en la Ley Paccionada de 1841. Las elecciones se celebraron el 27 de enero de 1935 y los elegidos tomaron posesión de sus cargos el 5 de febrero, correspondiendo la vicepresidencia a Juan Pedro Arraiza. El Bloque de Derechas copó todos los puestos. Los carlistas obtuvieron tres de los siete gestores; dos fueron para Unión Navarra, el partido fundado por Rafael Aizpún que formaba parte de la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA) presidida por José María Gil Robles; al Partido Radical le correspondió uno, obtenido en la candidatura del Bloque de Derechas. El nuevo vicepresidente, Juan Pedro Arraiza Baleztena, fue elegido diputado por Pamplona dentro de la candidatura del Bloque como independiente. El 19 de julio de 1936, la Diputación se sumó al alzamiento cívico-militar de Navarra y dos días después dirigió "una alocución al País con motivo del Movimiento Nacional", en la que entre otras cosas se dice: "Por la fe religiosa, por el respeto a la libertad de nuestra conciencia, por la enseña y efigie de Cristo, que anhelamos ver pronto presidiendo nuestras escuelas; por la paz material, por nuestras libertades forales, respetadas en sus características, sin fórmulas exóticas; por todo ello lucha Navarra en este histórico momento. La Diputación Foral y Provincial, íntimamente compenetrada con el pueblo de estos ideales, le dice a Navarra entera ¡ADELANTE!". (Sobre las Gestoras de la Diputación en tiempo de la II República véase Ángel PASCUAL BONIS: *La actividad de las gestoras de la Diputación Foral (1931-1939) y sus relaciones con el poder central,* Revista Príncipe de Viana, núm. 187, mayo-agosto 1989, p. 431-486, pero sobre todo Víctor Manuel ARBELOA: *La Minoría Vasco-Navarra*, ob. cit., p. 131-197.)

Esto significaba que el nuevo impuesto tenía carácter estatal y sería de aplicación en Navarra.

La Comisión Gestora de la Diputación, a pesar de su origen gubernativo, rechazó esta pretensión. Los contribuyentes navarros sólo estaban sujetos a los tributos previstos en el Convenio Económico de 1927 y a los que pudiera establecer la Diputación. Por este motivo se negó a colaborar con la Delegación de Hacienda del Estado negándole la información acerca de los contribuyentes navarros que tuvieran rentas superiores a 100.000 pesetas, toda una fortuna en aquella época, y que constituía el mínimo exento. Información imprescindible para constituir el Jurado Provincial de Estimación, pieza clave para la exacción del impuesto. Comenzó así el desencuentro con el Estado.

Un dictamen del Consejo de Estado sirvió de cobertura jurídica a una Orden del ministerio de Hacienda de 2 de diciembre de 1933, declarando que la contribución general sobre la renta no está en el Decreto de 15 de agosto de 1927 (que puso en vigor el Convenio Económico), por lo que Navarra estaba obligada al pago de aquélla "*que se administrará, liquidará y recaudará directamente por el Estado en la misma forma que en las demás provincias de España*"[118].

Pero las circunstancias políticas favorecieron la firme determinación de la Diputación. En noviembre de 1933, las elecciones generales supusieron un varapalo para el gobierno de Manuel Azaña. La Confederación de Derechas Autónomas, liderada por José María Gil Robles, obtuvo mayoría relativa (115 escaños), a los que se sumaban los 30 del Partido Agrario. El Partido Radical de Alejandro Lerroux sacó 102 diputados. Los socialistas sufrieron un gran descalabro con tan solo 59 diputados, a los que había que añadir los 7 de Esquerra Republicana de Cataluña, los 3 de Unión Socialista de Cataluña, los 5 de Acción Republicana (Azaña), los 4 federales y los 3 del partido Radical-Socialista independiente, en total 81 de un total de 473 diputados. El veto de la izquierda[119] impidió la formación desde un principio un gobierno de coalición de la CEDA con el Partido Radical de Alejandro Lerroux, que con el Partido Agrario sumaba una cómoda mayoría absoluta. Pero en octubre de 1934 Gil Robles exigió y consiguió la entrada en el Gobierno de tres diputados de la CEDA, lo que sería el desencadenante del intento de golpe de Estado socialista contra el legítimo gobierno de la República[120].

118 Véase el texto íntegro de la Orden de 2 de diciembre de 1933 en Luis OROZ ZABALETA: *Legislación Administrativa de Navarra*, Apéndice de 1933, p. 101 y ss.

119 Los socialistas vetaban la entrada de la CEDA en el poder ejecutivo por considerar que se trataba de una formación política de dudosa lealtad al régimen republicano, a pesar de que aquella se declaraba "accidentalista" respecto a las diferentes formas de gobierno.

120 A mediados de 1934, Gil Robles exigió a Lerroux el nombramiento de varios ministros de la CEDA. El acuerdo se materializó el 4 de octubre de 1934, día en que entraron en el gabinete tres

En este contexto político favorable la Comisión Gestora de la Diputación, ya en franca rebeldía, procedió al establecimiento de la contribución en Navarra mediante sendos acuerdos normativos de 30 de marzo[121], 8 de noviembre[122] y 13 de diciembre de 1935[123]. La Hacienda del Estado pidió explicaciones a la Diputación sobre las razones jurídicas que fundamentaban tales acuerdos. Respondió el 31 de enero de 1936 la Diputación invocando la Ley Paccionada de 1841 y el Convenio Económico de 1927, que al igual que el Concierto Económico con las Provincias Vascongadas, había sido declarado Ley de la República el 9 de septiembre de 1931[124].

---

ministros cedistas, entre ellos Rafael Aizpún, fundador de Unión Navarra integrada en aquella. Esa misma noche el Partido Socialista ordena la insurrección general y el día 5 a las cero horas da comienzo la huelga general revolucionaria en toda España. Así estalló la Revolución de Octubre, que el PSOE venía preparando desde que había sido desalojado del poder. Los insurrectos fracasaron en su intentona revolucionaria en la mayoría de las grandes ciudades, no sin antes dejar un reguero de sangre. En Asturias los sublevados consiguieron hacerse con el control del Principado y tomaron la mayor parte de la ciudad de Oviedo, que quedó destruida. En Barcelona, el 6 de octubre, el presidente Companys proclamó unilateralmente el Estado Catalán dentro de la República Federal Española, que equivalía a una declaración de independencia. La rebelión sería reducida en unas pocas horas por el ejército y el gobierno de la Generalidad acabaría preso en el buque Uruguay fondeado en el puerto de Barcelona a la espera de ser enjuiciado por sedición. En Asturias los asesinatos cometidos por los revolucionarios en los quince días que duró su dominio produjeron honda conmoción en las gentes de orden. Por otra parte, la represión posterior, magnificada por la izquierda revolucionaria, alimentó el ansia de acabar con el sistema democrático "burgués" así como con la Iglesia católica acusada de connivencia con el gran capital y los grandes terratenientes. La Revolución socialista fue el prólogo de la gran tragedia de 1936. En 1 de mayo de 1942, desde su exilio mejicano, Indalecio Prieto, director de la intentona revolucionaria junto a Francisco Largo Caballero (el "Lenin español", como le llamaban sus partidarios), en una conferencia pronunciada en el Círculo Pablo Iglesias de la capital, pronunció estas palabras: "Me declaro culpable ante mi conciencia, ante el Partido Socialista y ante España entera, de mi participación en aquel movimiento revolucionario. Lo declaro, como culpa, como pecado, no como gloria. Estoy exento de responsabilidad en la génesis de aquel movimiento, pero la tengo plena en su preparación y desarrollo. Por mandato de la minoría socialista, hube yo de anunciarlo sin rebozo desde mi escaño del Parlamento. Por indicaciones, hube de trazar en el Teatro Pardiñas, el 3 de febrero de 1934, en una conferencia que organizó la Juventud Socialista, lo que creí que debía ser el programa del movimiento. Y yo –algunos que me están escuchando desde muy cerca, saben a qué me refiero– acepté misiones que rehuyeron otros, porque tras ellas asomaba, no sólo el riesgo de perder la libertad, sino el más doloroso de perder la honra. Sin embargo las asumí". (Indalecio PRIETO: Discursos en América. Confesiones y rectificaciones, Méjico, 1944, págs. 102-104.) La última frase de Prieto se refiere a Largo Caballero, que a diferencia de Prieto, nunca reconoció su responsabilidad. Fue un arrepentimiento tardío, pero clarificador. En la actualidad ambos dirigentes socialistas golpistas tienen sendas estatuas en Madrid, en los Nuevos Ministerios.

121 El acuerdo de 30 de marzo no figura en el *Apéndice* de 1935 de la *Legislación Administrativa de Navarra* de Luis OROZ ZABALETA, secretario de la Diputación Foral y Provincial. Se hace referencia al mismo en la Orden del ministerio de Hacienda de 17 de julio de 1936, que se inserta en dicho Apéndice.

122 Acuerdo de 8 de noviembre de 1935 estableciendo las Bases a *que ha de sujetarse el cobro de la contribución general sobre la renta en Navarra*. Véase Luis OROZ ZABALETA, *Legislación Administrativa de Navarra*, Apéndice de 1935, p. 54 y ss.

123 Acuerdo de 13 de diciembre de 1935 exigiendo la presentación de documentos y declaraciones para el cobro de la contribución sobre la renta. Véase Luis OROZ ZABALETA, *Legislación Administrativa de Navarra*, Apéndice de 1935, p. 67.

124 Véase Luis OROZ ZABALETA, *Legislación Administrativa de Navarra*, *Apéndice* de 1931, p. 106-107. El informe de la Diputación argumentaba que en virtud de tales disposiciones legales "la Diputación está facultada para establecer libremente el sistema tributario de Navarra,

Pero el ministerio de Hacienda –gobernaba el Frente Popular, ganador de las elecciones de febrero de 1936– no atendió las razones de la Diputación y por Orden ministerial de 17 de julio de 1936, rechazó la competencia de Navarra y ordenó inmediata aplicación de la contribución por la Hacienda estatal[125].

Esta Orden del Ministerio de Hacienda se publicó en el *Boletín Oficial de la Provincia de Navarra* el 20 de julio de 1936. Pero el día anterior el general Mola, con el apoyo entusiasta de la Diputación, se había sublevado en Pamplona contra el Gobierno. Días después, el 29 de julio de 1936, la Diputación reparó por sí y ante sí el contrafuero. En la exposición de motivos del acuerdo adoptado, la Diputación afirmaba "una vez más el derecho de Navarra a establecer y cobrar la contribución sobre la renta como cualquier otra que considere oportuno implantar en la provincia, haciendo uso de la plena libertad que para establecer el sistema tributario de la misma le reconocen tanto la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, como el Convenio Económico de 15 de agosto de 1927". Los contribuyen-

sin que el Estado tenga reservada la facultad de exigir otros impuestos que los expresamente determinados en aquellas disposiciones, entendiéndose comprendidos todos los demás en el cupo tributario convenido con la Diputación; que esta interpretación han tenido siempre en la práctica las Disposiciones del Pacto de 1841 citado, como lo prueba el hecho de que los impuestos y contribuciones creadas por el Estado con posterioridad a su promulgación, con ser tan importantes las reformas tributarias que se han llevado a cabo… no se han aplicado en Navarra y si alguno por excepción trató de exigirse, fue con la protesta y oposición de la Diputación, habiéndose en cambio establecido por la misma, para su aplicación en la provincia, numerosos impuestos y contribuciones sin tener presente si eran o no exaccionados por el Estado en el resto de España; que las estipulaciones del Convenio Económico del año 1927, no limitan aquella facultad, y su artículo primero mantiene y respeta el régimen jurídico y económico de la Ley de 1841, y sus disposiciones se contraen, aparte del aumento del cupo, a delimitar la esfera propia de la acción del Estado y de la Diputación, en cuanto aquellos impuestos y contribuciones que por su generalidad pudieran extenderse y afectar a los dos territorios, a base de mantener y garantizar la independencia de cada uno dentro de su respectiva esfera, como pudiera hacerse también en el caso que nos ocupa mediante acuerdo entre la Administración del Estado y la Diputación, que tienda a evitar duplicidad de pago o evasión fiscal de los contribuyentes…".

125 Orden de 17 de julio de 1936 declarando que la Diputación de Navarra carece de facultades para la imposición de la contribución provincial sobre la renta. (Véase Luis OROZ ZABALETA, *Legislación Administrativa de Navarra*, *Apéndice* de 1936, p. 56 y ss.) En realidad, la Orden ministerial llevaba fecha de 7 de abril de 1936. Desconocemos las razones por las que no se había notificado a la Diputación ni insertado hasta el 17 de julio en el *Boletín Oficial de la Provincia de Navarra*. La Hacienda estatal argumentaba que la legalidad vigente, constituida por el Real Decreto de 15 de agosto de 1927 (Convenio Económico), se contenía en el artículo 3º de dicha disposición, que facultaba a la Diputación para establecer "el régimen tributario que estime procedente en cuanto no se oponga a los pactos internacionales, al citado Decreto ni a las Contribuciones, Rentas o impuestos propios del Estado, y de ello se infiere que la dicha Corporación está facultada para utilizar o no, según lo juzgue pertinente las contribuciones e impuestos del Estado que se detallan en el artículo segundo del repetido Decreto, con arreglo a las normas que minuciosamente se establecen en el mismo, y a utilizar también cualquier otro impuesto no comprendido entre los regulados por el artículo segundo, siempre que el Estado no lo haya establecido previamente con carácter general, porque de lo contrario estaría en oposición con éste y se faltaría a lo prevenido en el antes citado artículo tercero, disposición primera". Concluía la Orden ministerial que éste era precisamente el caso de la contribución general sobre la renta creada por la ley de 20 de diciembre de 1932. El ministerio de Hacienda no tenía en cuenta que si la contribución sobre la renta hubiera estado en vigor cuando se negoció el Convenio de 1927 hubiera quedado incluida entre los impuestos propios de Navarra.

tes quedaron obligados a enviar, en virtud de este acuerdo, las oportunas declaraciones a la Diputación, en lugar de hacerlo a la delegación del ministerio de Hacienda en Navarra[126].

El régimen de Franco

Lo mismo ocurre durante el régimen de Franco, una vez superadas ciertas tensiones inherentes a la implantación del nuevo estado totalitario. En 1941 se firmó un nuevo Convenio económico[127] al que seguiría el de 1969 que estuvo en vigor hasta 1990[128].

El carácter paccionado del régimen foral, rechazado por la doctrina jurídica imperante en el Estado español continuadora en este punto de la tradición liberal, se mantiene y aún se reconoce de forma taxativa con ocasión de la promulgación en 1973 del código civil navarro: la *Compilación de Derecho Civil Foral* o *Fuero Nuevo* de Navarra.

El *Fuero Nuevo* fue objeto de una redacción concordada entre la Comisión General de Codificación del Estado y una comisión compiladora foral nombrada por la Diputación Foral entre juristas –y no es ninguna frase hecha- de reconocido prestigio. Sobre el anteproyecto elaborado por los juristas navarros ambas comisiones llegaron a un pleno acuerdo. Se planteó entonces cómo proceder a su promulgación. La Diputación Foral descartaba que el *Fuero Nuevo* fuera sometido a la aprobación de las Cortes españolas pues temía que pudiera ponerse en cuestión su carácter paccionado. Con arreglo al reglamento de aquéllas, sólo los tratados y convenios internacionales se tramitaban mediante el procedimiento de lectura única y sin posibilidad de presentar enmiendas al articulado. El recurso al decreto-ley tampoco era adecuado, pues si el proceso de elaboración de la compilación había durado veinte años mal podía justificarse la urgencia para utilizar este procedi-

126 Acuerdo de 29 de julio de 1936 declarando el derecho de Navarra al cobro del Impuesto sobre la renta. (Véase Luis OROZ ZABALETA, *Legislación Administrativa de Navarra*, Apéndice de 1936, p. 349-350).

127 Sobre el Convenio de 1969 véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *Régimen fiscal de Navarra*, ob. cit.

128 Sobre el Convenio de 1990 véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *El Convenio Económico entre el Estado y Navarra de 1990*, Pamplona, 1991; Jaime DEL BURGO AZPIROZ: *La autonomía financiera de Navarra. El sistema de Convenio Económico,* Pamplona, 1996, y Juan Cruz ALLI ARANGUREN: *Los convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada*, (Pamplona, 2010). Sobre la historia de la fiscalidad navarra después de la Ley Paccionada véase Francisco MIRANDA, Eliane ILUNDAIN y Jesús BALDUZ: *Cien años de fiscalidad en Navarra* (1841-1941), Pamplona, 1998.

miento excepcional. Al final, se sugirió al entonces presidente del gobierno, almirante Luis Carrero Blanco, que la promulgación podía hacerse mediante una ley de prerrogativa de la Jefatura del Estado, que el general Franco conservaba desde el inicio de la guerra civil y que había utilizado en muy pocas ocasiones desde la creación de las Cortes españolas. El almirante aceptó la propuesta y así se hizo[129].

Tal vez hubo algo de oportunismo político en la intención de Carrero al aceptar esta fórmula, pero para Navarra fue algo benéfico. Poco después, el 1º de marzo de 1973 el Jefe del Estado promulgó la Ley del Fuero Nuevo cuyo artículo único decía así: "*Se reconoce como vigente el derecho civil foral de Navarra recogido en el texto que a continuación se transcribe...*".

El *Fuero Nuevo* constituyó un gran éxito para Navarra. El derecho civil navarro estaba herido de muerte a raíz de la Ley Paccionada pues al haber desaparecido las Cortes navarras no existía ninguna posibilidad de actualizarlo por vía legislativa. La Compilación acababa con el anquilosamiento del fuero de derecho civil y abría la puerta para futuras modificaciones al introducirse una disposición final donde se establece que "para cualquier modificación o alteración de la vigencia total o parcial de esta Compilación, será necesario nuevo Convenio previo con la Diputación Foral, al efecto de su ulterior formalización"[130].

La doctrina jurídica española se mostró sorprendida por la aparición del *Fuero Nuevo*. Para muchos fue un descubrimiento comprobar la formidable vitalidad del derecho civil navarro, capaz de ofrecer un auténtico *corpus iuris*, pues no otra cosa son las 596 leyes en que se divide la compilación. El profesor de la Universidad de Zaragoza, Ramón Sainz de Varanda, escribió que con el *Fuero Nuevo* "el sistema estático de la Ley de 1841 ha venido a convertirse en este nuevo pacto de 1973 de un sistema dinámico, estableciendo un sistema de reforma legislativo totalmente de acuerdo con la naturaleza de aquella ley"[131].

129 El autor era por aquel entonces funcionario de la Diputación Foral de Navarra. Acudí como asesor del diputado foral Francisco Elizalde a una entrevista con el presidente Carrero Blanco. Uno de los temas tratados fue el de la promulgación del *Fuero Nuevo*. Con el beneplácito del Sr. Elizalde, le expuse que la fórmula podía ser el recurso a una ley de prerrogativa de la Jefatura del Estado. Argumenté al Sr. Carrero que la Ley Orgánica del Estado de 1967 había ratificado las facultades excepcionales del Jefe del Estado, general Franco, por lo que entendíamos que dada la singularidad de Navarra y teniendo en cuenta que se trataba de sancionar una Compilación fiel reflejo de la tradición jurídica del viejo Reino podía perfectamente incorporarse al ordenamiento jurídico mediante una fórmula excepcional. Recuerdo las palabras de almirante después de unos instantes de reflexión: "*Me parece bien. Las facultades que no se ejercitan acaban por perderse*".

130 Tras la promulgación del Amejoramiento del Fuero de 1982 la facultad de modificar el Fuero Nuevo corresponde exclusivamente al Parlamento de Navarra.

131 Ramón SAINZ DE VARANDA escribió una monografía titulada *La Ley Paccionada de Navarra y la vigencia de las normas forales sobre la sucesión intestada* (Zaragoza, 1954). En ella se defiende la naturaleza jurídica paccionada del régimen foral. Al advenimiento de la democracia,

Pero no todo fueron parabienes. Miguel Herrero Rodríguez de Miñón denunció que el *Fuero Nuevo* suponía, a su juicio, una "no muy ortodoxa confederalización del Estado"[132]. Tras señalar que la interpretación del carácter paccionado de la Ley de 1841 no había sido "jamás oficialmente aceptada por un gobierno nacional", concluyó:

> En la medida en que Navarra pudiera no ya gozar de un régimen especial, sino decidir sobre el mantenimiento de este régimen en plano de igualdad con el Estado, estaríamos ante una figura claramente confederal, esto es, ante un caso de soberanía compartida.

Miguel Herrero, brillante jurista, que más adelante se convertirá en uno de los más ardientes defensores del carácter preconstitucional de los derechos históricos de los territorios forales, no había llegado a comprender que el fuero navarro no implica una confederalización del Estado ni es un caso de soberanía compartida, sino que constituye una limitación de la soberanía estatal[133].

Desde París, Manuel de Irujo, histórico dirigente nacionalista vasco, oriundo de Estella, ministro de Justicia del Gobierno de la II República durante la guerra civil, remitió el siguiente telegrama a la Diputación Foral:

> "APROBADO APENDICE CODIGO NAVARRA PIERDE SOBERANIA CIVIL POR GESTION INDIGNA STOP CUANDO NAVARRA RECOBRE LIBERTAD EXIGIREMOS RESPONSABILIDADES"[134.]

En materia fiscal hubo durante el franquismo un momento de cierta tensión. Ocurrió con motivo de la implantación de la reforma tributaria del Estado aprobada el 11 de junio de 1964, que introdujo profundas innovaciones en el sistema fiscal español y estableció nuevas figuras tributarias, entre ellas, el Impuesto Ge-

---

Sainz de Varanda sería elegido senador en las Cortes constituyentes (1977) y alcalde de Zaragoza (1979) por el Partido Socialista Obrero Español.

132 Miguel HERRERO DE MIÑON: *Revista de Estudios Políticos*, número 198, año 1974.

133 Miguel HERRERO DE MIÑON: *Derechos Históricos y Constitución*, (Madrid, 1998). También Miguel HERRERO DE MIÑON y Ernest LLUCH: *Derechos Históricos y constitucionalismo útil*, (Barcelona, 2001). Véase una crítica de las tesis de Miguel Herrero de Miñón en Jaime Ignacio DEL BURGO: *Por la senda de la Constitución*, (Madrid, 2004, p. 101-109).

134 Años más tarde, Irujo regresó del exilio y formó parte en 1979 del primer Parlamento foral. Nunca exigió responsabilidades por esa supuesta gestión tan "indigna" de la última Diputación del franquismo. Tal vez porque el que más adelante sería presidente de su partido, Carlos Garaicoechea, consejero foral en el momento de la promulgación del Fuero Nuevo, nada objetó cuando la Diputación sometió el texto acordado a la consideración de la Comisión permanente del Consejo Foral –único ejemplo de "democracia orgánica" experimentado en España durante el franquismo-, al que aquél pertenecía como presidente de la Cámara de Comercio e Industria de Navarra.

neral sobre el Tráfico de las Empresas, precedente del actual Impuesto sobre el Valor Añadido. La Diputación, en uso de sus atribuciones, incorporó el referido impuesto al régimen fiscal navarro, en virtud de un acuerdo normativo adoptado ese mismo año. Al objeto de armonizar el sistema tributario foral con la reforma estatal de 1964 y actualizar la aportación de Navarra a las cargas generales del Estado se iniciaron conversaciones con el Gobierno para la formalización de un nuevo Convenio Económico, que sustituyera al de 1941. Las negociaciones fueron largas y laboriosas. Al fin, el 19 de junio de 1969 se llegó a un total acuerdo, cuya incorporación al ordenamiento jurídico se hizo mediante el Decreto-Ley 16/1969, de 24 de julio, publicado en el Boletín Oficial del Estado[135].

Y así llegamos a la transición a la democracia. A la muerte del general Franco, el régimen foral de Navarra ofrecía un aspecto muy distinto al que permitía presumir de los aparentemente raquíticos preceptos de la Ley Paccionada. La Diputación Foral se había convertido en un auténtico gobierno regional. El número y amplitud de las facultades forales era interminable. De una u otra forma, la Diputación intervenía, aunque fuera en materias de la competencia estatal, en todo aquello que pudiera afectar al interés general de Navarra y a la promoción social, económica y cultural del pueblo navarro.

Navarra poseía una amplísima autonomía. Es verdad que en gran medida era una autonomía administrativa. Pero no es menos cierto que la Diputación dictaba normas de naturaleza legislativa en algunas materias como la fiscalidad, la función pública y el régimen municipal. Por otra parte, el carácter paccionado del régimen foral implicaba el reconocimiento de una relación con el Estado basada en el principio de bilateralidad[136]. Si Navarra recuperaba sus viejas Cortes, es decir, la potestad legislativa y negociaba una revisión de sus competencias en el marco de una interpretación mucho más amplia del concepto de unidad constitucional, habría alcanzado una plena autonomía política.

La transición democrática, tiempo de incertidumbre para el régimen foral

Sin embargo, en las postrimerías del franquismo flotaban en el ambiente una

135 Véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *Régimen fiscal de Navarra*, (Pamplona, 1972, p. 47).

136 Sobre las competencias de Navarra en el momento de iniciarse el proceso constituyente de 1978 véase el informe sometido por el autor en enero de 1976 al conocimiento del Consejo de Estudios de Navarro, publicado en la obra de Jaime Ignacio DEL BURGO: *Los Fueros del futuro*, ob. cit., p. 83-121.)

serie de preguntas inquietantes: ¿Cuál sería la suerte del régimen foral el día en que el pueblo español recuperase el libre ejercicio de su soberanía política? ¿Qué sería de la autonomía fiscal? ¿Aceptarían las futuras Cortes democráticas el carácter bilateral del régimen foral? ¿Volverían a reproducirse los debates que tuvieron lugar a lo largo del siglo XIX sobre la cuestión foral?[137]

Se avecinaban, pues, momentos apasionantes. Quienes tenían la absoluta convicción de que el Fuero no era un privilegio franquista ni una antigualla del pasado, sino el instrumento jurídico garante de la libertad colectiva de Navarra, se dispusieron a afrontar con un entusiasmo sin límites, la tarea no sólo de hacerlo respetar sino de fortalecerlo. Era el momento de pasar a la ofensiva. Desde 1841 Navarra había tenido que hacer frente a una interpretación expansiva y centralista del concepto de unidad constitucional. Si, como podía presumirse, habida cuenta de la fuerza emergente de las aspiraciones autonomistas, el centralismo tenía los días contados, Navarra debía intentar la conciliación del Fuero con la Constitución, hasta entonces claramente divorciados, así como aprovechar la oportunidad para reivindicar no sólo el derecho a mantener el régimen histórico sino a obtener la reintegración foral, es decir, la autonomía política plena. Al final, esta postura inicialmente defendida en solitario por los centristas navarros de la UCD, que obtuvieron seis de los nueve escaños atribuidos a Navarra en las Cortes constituyentes, fue aceptada por las demás fuerzas políticas "constitucionalistas" (fundamentalmente el PSOE), lo que permitió a la primera Diputación Foral democrática, elegida en 1979, con el respaldo de la gran mayoría del Parlamento Foral, negociar con el Estado el pacto de 1982, que constituye una auténtica novación de la Ley Paccionada. Pacto que fue incorporado al ordenamiento jurídico mediante la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral. En virtud del Amejoramiento del Fuero Navarra recupera y

137 En 1976 se publicaron dos libros de gran impacto que cuestionaban el "privilegio" del que disfrutaba Navarra en materia fiscal. El autor del primero era Gonzalo MARTINEZ DÍAZ, jesuita, catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de Valladolid y de la del País Vasco y su título es *Fueros sí, pero para todos: los conciertos económicos,* (Valladolid, 1976). En sus conclusiones se puede leer lo siguiente: "Hemos prescindido de su justificación o no justificación histórica; no porque admitamos los mitos y leyendas con que algunos de sus patrocinadores tratan de defenderlos, sino por una razón más simple: porque creemos que ningún antecedente histórico puede servir de justificación a la injusticia fiscal, ni el que ésta haya existido en el pasado es razón para perpetuarla eternamente" (p. 145). Los autores del segundo, titulado *Los conciertos de Álava y Navarra*, (editado probablemente en Córdoba bajo el patrocinio de su Diputación Provincial) eran el jesuita Vicente THEOTONIO, fundador del centro cordobés de ITEA (actualmente Facultad de Ciencias Económicas del ICADE), y Antonio TILOS: De las conclusiones de esta última obra transcribo el siguiente párrafo: "Es indiscutible que los conciertos económicos forales arrojan un saldo muy positivo para las economías provinciales de Álava y Navarra. Una racionalización, sin embargo, de los regímenes forales podría abaratar sensiblemente el coste social de los mismos. Sus efectos negativos corregibles son saldados con la superabundancia del beneficio fiscal. Este lujo en el beneficio fiscal, hace más agraviante la situación desequilibrada en los desniveles regionales. Posiblemente para la región andaluza el solo concierto de los impuestos de sociedades y tráfico tendría una rentabilidad superior al total concierto económico foral además de la justificación ética que la concesión entraña" (p. 111).

democratiza sus antiguas instituciones (las Cortes o Parlamento) y alcanza plena autonomía política al integrar en el régimen foral un extraordinario haz de competencias que la convierten en una de las comunidades con mayor grado de autogobierno no solo de España sino de Europa.

Si el Pacto-Ley de 1841 fue la consagración del liberalismo fuerista, el Amejoramiento del Fuero de 1982 sería el triunfo del foralismo democrático[138].

138 Véase Joaquín GORTARI: La transición política en Navarra (1979-1982), (Pamplona, 1995) y Juan Cruz ALLI: Las iniciativas de la Diputación Foral y del Parlamento Foral para la reforma del régimen foral, en La transición política en Navarra (Pamplona, 2011). En la obra de Antonio MARTINEZ TOMAS, La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra, ob. cit., que como dijimos se muestra contrario al carácter paccionado de 1841, tesis doctoral defendida en 1972 y que había permanecido inédita hasta 2014, se puede leer lo siguiente:

"Permítase una reflexión final. Parte de la regulación del régimen foral necesita de revisión importante. Muchos de los obstáculos que presentan la singularidad de los regímenes forales se neutralizarían en un régimen general de descentralización, en un fortalecimiento de las diputaciones, en un reajuste de la estructurara territorial española. Pero estamos en el lado de lo futuro, y no sabemos cómo puede ser. El régimen tiene bien acreditada su capacidad de supervivencia en el tiempo, de la misma manera que ha adquirido un indudable arraigo la división provincial, que proviene de la misma época, pero que también tiene aspectos necesitados de reforma. Más nadie puede garantizar una eternidad en la situación. / Supuesto que el régimen foral necesita revisión, ¿cuándo hacerla? Parece más conveniente que se haga en tiempos de normalidad, cuando las pasiones estén en calma, que no aguardar en el inmovilismo, exponiendo el régimen a los ruegos consiguientes a los grandes cambios políticos o revolucionarios. Con la debida preparación, con el esfuerzo común de los poderes nacionales y de la Diputación, si se cuida el enfoque conjunto y equilibrado que propugnamos, será posible alcanzar unas relaciones estables, confiadas, justas, de cordial colaboración entre ambas Administraciones, unas relaciones en que se eviten la guerrilla y la confusión que ha caracterizado a las existentes en estos ciento treinta años, y se consigan la claridad y la cooperación, al servicio del bien común" (p. 427).

Pues bien, Martínez Tomás no podía prever que diez años después de que escribiera las líneas transcritas su recomendación sería cumplida en virtud del Amejoramiento del Fuero, convenido –y aquí sí que no existe discusión alguna– con una Diputación Foral democrática y refrendada tanto por el Parlamento de Navarra como por las Cortes españolas en el marco de la Constitución de 1978.

Por cierto, que debo puntualizar al autor del prólogo de la obra de Martínez Tomás, Juan Cruz Alli, que considera que si no se publicó entonces (1972) fue por haberse separado "de las opiniones y dogmas del foralismo tradicional", que habría conseguido vetar –se supone que a instancias de la Diputación Foral- esta obra "heterodoxa" cuya publicación se pretendía realizar bajo el patrocinio del Instituto de Estudios Fiscales. El título del prólogo de Alli es suficientemente expresivo: "Prólogo a una tesis heterodoxa sobre el régimen foral de Navarra y su naturaleza jurídica, *o cómo se condena al silencio a quienes no comparten las opiniones oficiales*". Precisamente, en 1971, tuvo lugar en el Instituto de Estudios Fiscales la XIX Semana de Estudios de Derecho Financiero, organizada por la Mutualidad Benéfica del Cuerpo de Inspectores Técnicas Fiscales del Estado. Una de las comunicaciones presentadas, de Alfonso Mantero Sáenz, tenía por título "Los pactos fiscales" y en ella se ponía en cuestión el carácter paccionado de "los pretendidos pactos fiscales" con Álava y con Navarra. En aquellos momentos el autor desempeñaba el cargo de Secretario Técnico de Hacienda de la Diputación. Intervine en el diálogo posterior, moderado por el catedrático Fernando Sáenz de Mirada. (Véase *XIX Semana de Estudios de Derecho Financiero. Especialmente dedicado a las fuentes del Derecho Tributario en la doctrina y en el Derecho español*, Madrid, 1972, p. 205-213.) Reproduje el debate en mi obra *El Fuero: pasado, presente, futuro*, Pamplona, 1975, p. 51-58). Así que no hubo –ni ha habido nunca- ninguna caza de brujas contra los que Alli califica de "heterodoxos".

LA CUESTIÓN FORAL EN LAS PROVINCIAS VASCONGADAS

La sublevación de las Diputaciones generales contra la Regencia de Espartero y sus consecuencias (1841)

Recordemos que a raíz de la promulgación de la Ley de 25 de octubre de 1839 de confirmación de fueros, las Provincias Vascongadas se negaron a dar cumplimiento a lo dispuesto en su artículo 2º y sus comisionados se retiraron de la Corte sin llegar a ningún acuerdo, por considerar que sus fueros no entraban en contradicción con la unidad constitucional y nada tenían que negociar. De momento, el Gobierno moderado no adoptó ninguna medida. Pero las cosas cambiaron cuando el general Espartero, con motivo de la grave crisis surgida por la ley de Ayuntamientos que, entre otras cosas, facultaba al poder ejecutivo para nombrar los alcaldes de las capitales de provincia, obligó a la reina María Cristina a renunciar al trono. El 17 de julio de 1840 las Cortes designaron Regente a Espartero y un Gobierno progresista sustituyó al de los moderados.

A pesar de que se estimaba que el nuevo Regente, que en 1837, en plena guerra carlista, había asegurado en su proclama de Hernani dirigida a los vascongados que nada tenían que temer porque sus fueros serían respetados, una de sus primeras disposiciones sería la supresión del *pase foral*. Lo hizo mediante una Real Orden de 6 de enero de 1841, asunto sobre el que se volverá más adelante[139].

139 El motivo para la supresión del pase foral había sido una ejecutoria dictada por un Juzgado de

Pero las instituciones vascongadas no se resignarían fácilmente y conspiraron contra la Regencia, con el propósito de restaurar a la reina María Cristina. El 2 de octubre de 1841, se sublevó en Pamplona el general O'Donnell, el 4 lo hizo en Vitoria el general Piquero y en Bilbao el coronel Larrocha, el 6 en Zaragoza se levantó el general Borso di Carminatti, el 7 en Madrid los generales León, Manuel Concha y Pezuela, y en Zamora el brigadier Orive. Las Diputaciones vascongadas, no así la de Navarra, se sumaron al alzamiento y llamaron a la movilización general invocando la causa foral con el siguiente lema: "*Regencia de Doña María Cristina y Fueros*". Pero la población no secundó a sus Diputaciones. Estaban muy recientes los sufrimientos de seis años de guerra y además los carlistas recibieron orden de su rey de permanecer quietos y resignados[140].

En cuestión de días, Espartero sofocó la sublevación en toda España. O'Donnell y Narváez[141], que también estaba comprometido a sublevarse en Andalucía, consiguieron huir mientras el resto de los jefes militares, entre otros Diego de León, fueron apresados y ajusticiados.

El error de las Diputaciones vascongadas había sido garrafal. Espartero sintió la tentación de acabar con los fueros y cayó en ella. La debilidad de las Diputaciones era un hecho, pues los liberales progresistas de las tres capitales se habían impuesto y contribuido de forma decisiva al fracaso de la sublevación. El Ayuntamiento constitucional donostiarra expresó su gratitud al Regente por haber sido el

---

Bilbao ordenando la ejecución de una sentencia de la Audiencia Territorial de Burgos, que el juez llevó a efecto. La Diputación de Vizcaya elevó una exposición al Gobierno protestando por el hecho de que la ejecutoria del Juzgado no se hubiera sometido al pase foral por lo que exigía que el juez fuera separado de su cargo. El Gobierno consultó al Tribunal Supremo (todavía no se había creado el Consejo de Estado como órgano consultivo del ejecutivo), que informó que "no había motivo alguno para separar al juez". Fue entonces cuando el Gobierno dictó la Real Orden de 6 de enero de 1841 en la que disponía que por ningún motivo ni pretexto se sujetasen al pase foral las leyes, decretos, órdenes del Gobierno ni las providencias y ejecutorias de los Tribunales. Argumentaba el Gobierno que había observado la poca importancia para el bien y prosperidad de los vascongados del llamado pase o uso foral, que al cabo es del todo insignificante, supuesta la obligación de cumplir a la segunda yusión; que era opuesto a la Real Carta patente expedida por los Señores Reyes Católicos en Medina del Campo a 24 de mayo de 1489; que era depresivo de la autoridad del Gobierno Supremo, de la cosa juzgada, de la independencia de los Tribunales e incompatible con la unidad constitucional que siempre debía quedar a salvo según lo dispuesto en la ley de 25 de octubre de 1839". (Véase Fermín LASALA Y COLLADO: *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros vascongados en 1876. Obra póstuma del Excmo. Sr. D. Fermín de Lasala y Collado, Duque Viudo de Mandas*, Madrid, 1924, t. I., p. 264.)

140 "Dejad a nuestros crueles perseguidores que se disputen nuestros despojos: manteneos tranquilos y resignados", había ordenado Carlos V en un Manifiesto dado en la localidad francesa de Bourges, donde estaba confinado por disposición del rey Luis Felipe de Orleans. (Citado por LASALA Y COLLADO: *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros vascongados en 1876*, ob. cit. t. I., p 288.)

141 Fueron realmente afortunados Narváez y O'Donnell porque al haberse librado de una inevitable condena a muerte pudieron regresar a España a raíz del derrocamiento de Espartero en 1843 para convertirse en personajes clave de la política española durante el reinado de Isabel II.

pacificador del País e incitó al Gobierno a acabar con los fueros[142]:

> El Gobierno puede echar los cimientos de nuestra prosperidad.

Así lo hizo Espartero, que el 29 de octubre de 1841 dictó un Real Decreto que llevaba el principio de unidad constitucional hasta sus últimas consecuencias en lo relativo a los fueros políticos hasta el punto de decretar la supresión de las instituciones forales[143].

142 LASALA Y COLLADO: *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros vascongados en 1876*,ob. cit., t. I., p. 282. El Ayuntamiento de San Sebastián se había distinguido en su oposición a la Ley de confirmación de fueros de 25 de octubre de 1839, por considerar que la Constitución debía aplicarse en las Provincias Vascongadas en su integridad.

143 Por su importancia, transcribimos el Real Decreto de 29 de octubre de 1841:

"Siendo indispensable reorganizar la administración de las Provincias Vascongadas por las razones que me habéis expuesto [se refería a la exposición elevada a la Regencia por el ministro de la Gobernación Facundo Infante], del modo que exigen el interés público y el principio de la unidad constitucional sancionado en la ley de 25 de octubre de 1839, como Regente del Reino y en nombre y durante la menor edad de la Reina Dª Isabel II, vengo en decretar lo siguiente:

Artículo I.- Los Corregidores políticos de Vizcaya y de Guipúzcoa tomarán la denominación de Jefes Superiores Políticos. [En Álava no había corregidores.]

Artículo II.- El ramo de protección y seguridad pública en las tres Provincias Vascongadas estará sometido exclusivamente a los Jefes Políticos y a los Alcaldes y Fieles [alcaldes ordinarios que, conforme al Fuero General de Vizcaya debían impartir justicia "con fidelidad", de ahí el nombre de "fieles"] bajo su inspección y vigilancia.

Artículo III.- Los Ayuntamientos se organizarán con arreglo a las leyes y disposiciones de la Monarquía.

Artículo IV.- Habrá Diputaciones provinciales con arreglo al artículo 69 de la Constitución y a las leyes y disposiciones dictadas para todas las Provincias, que sustituirán a las Diputaciones Generales, Juntas Generales y Particulares de las Vascongadas.

Artículo V.- Para la recaudación, distribución e inversión de los fondos públicos hasta que se verifique la instalación de las Diputaciones provinciales, habrá en cada Provincia una Comisión económica compuesta de cuatro individuos nombrados por el Jefe Político que la presidirá con voto. Esta comisión será también consultiva para los negocios en que el Jefe Político lo estime conveniente.

Artículo VI.- Las Diputaciones provinciales ejercerán las funciones que hasta aquí han desempeñado en las Provincias Vascongadas las Diputaciones y Juntas forales y las que para las elecciones de Senadores, Diputados a Cortes y de Provincia y Ayuntamientos les confían las leyes generales de la Nación. Hasta que estén instalados, los Jefes Políticos desempeñarán todas sus funciones a excepción de la intervención en las elecciones de Senadores, Diputación a Cortes y Provinciales.

Artículo VII.- La reorganización judicial se nivelará en las tres Provincias al resto de la Monarquía.

Artículo VIII.- Las leyes y las disposiciones del Gobierno, se ejecutarán en las Provincias Vascongadas sin restricción ninguna, así como se verifica en las demás provincias del Reino.

Artículo IX.- Las Aduanas desde 1º de Diciembre de este año, o antes si fuese posible, se colocarán en las costas y fronteras.

Artículo X.- Los Ministros de Gracia y Justicia, Gobernación y Hacienda adoptarán las medidas convenientes a la entera ejecución de este Decreto".

(José María ESTECHA: *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco Navarras*, ob. cit., p. 22-24.)

Este Decreto de la Regencia –que viene a ser una norma de castigo– suponía el fin de las instituciones forales vascongadas. En su exposición a Espartero, el ministro de la Gobernación, Facundo Infante, expresaba las razones que habían llevado a proponer la disposición abolitoria de los fueros políticos[144]. Así dice la exposición de motivos:

> La rebelión que se alzó contra los poderes legalmente constituidos está vencida. Deber es del Gobierno dar estabilidad al triunfo y cerrar para lo sucesivo la sima de nuevas reacciones. Las atribuciones que la Constitución de la Monarquía da al poder ejecutivo y las especiales que le fueron conferidas por la Ley de 25 de Octubre de 1839 marcan la línea de conducta que conviene seguir, libre de obstáculos opuestos antes legítimamente y que ya han desaparecido.
>
> Desmintiendo sus continuas protestas de lealtad, las Diputaciones de las tres Provincias Vascongadas levantaron la bandera de la insurrección; pero aterradas por el grito de horror lanzado en toda la Monarquía, han abandonado al país que querían comprometer, llevando la convicción de que los vascongados no hacían causa común con los rebeldes. La administración ha quedado huérfana, y las autoridades superiores políticas se han visto en la necesidad de adoptar medidas provisionales para que no se paralizase la acción del Gobierno y para que se evitasen graves males a los pueblos. En estas circunstancias, es preciso pensar en la reorganización. El Ministro que suscribe, después de una meditación detenida, cree que se está en el caso de que tenga entero efecto el principio de unidad constitucional y que a él se sometan cuantas instituciones se le opongan.

Una de las consecuencias de tal "reorganización" es la supresión del *pase foral*[145]:

> No es solo la acción del poder ejecutivo lo que sufre obstáculos; el legislativo recibe un nuevo veto que la Constitución rechaza; las leyes sancionadas por la Corona después de votadas por las Cortes, a que asisten los representantes de las Provincias, del mismo modo que las disposiciones del Gobierno, se sujetan al pase foral que obtienen las que son del gusto de los partícipes del mando. No se exime el poder judicial del requisito del pase; sus providencias son fiscalizadas por la intervención extraña de la administración provincial que pretende impedir la ejecución de los fallos

144 Véase la transcripción de la exposición a la Regencia del ministro Facundo Infante en Fermín LASALA Y COLLADO: *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros vascongados en 1876,* ob., cit., t. I., p. 292-296.

145 Sorprende esta alusión al pase foral por parte del ministro Infante, pues como ya hemos reseñado había sido suprimido por la Real Orden de 6 de enero de 1841.

> de la justicia. Así el *pase* conspira contra la armónica división de los altos poderes del Estado, contra la dignidad de la Corona y de las Cortes, contra la independencia y las atribuciones del Gobierno y contra la independencia judicial y la autoridad de cosa juzgada; debe cesar, pues del todo como incompatible con la Ley Fundamental de la Monarquía.

La elección de las nuevas instituciones –Diputaciones provinciales y Ayuntamientos– debía hacerse por las normas generales. En los Ayuntamientos, señalaba Infante:

> (…) no es la cualidad de español y vecino lo que da el derecho electoral activo y pasivo, porque es necesario ser hidalgo, o vecino concejante, vizcaíno originario. Los métodos de elección son tantos como los pueblos, según sus ordenanzas y prácticas peculiares; así es que, desde la elección hecha en Concejo hasta la que cae por suerte o toca por turno, hay diferentes formas de organización municipal. Mas por regla general vence el privilegio, los oficios municipales se perpetúan en muy pocos, que al parecer están en posesión de transmitirlos a sus descendientes, y queda hollado el artículo constitucional que hace a todos los españoles admisibles a los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad. Tiempo es ya que cese este privilegio.

Lo mismo ocurría con la organización judicial, según Infante. La planta judicial no se había aplicado todavía en Álava y en Vizcaya:

> (…) donde la división y atribuciones de los juzgados son un caos, ofrece la anomalía de tener alcaldías de Fuero patrimoniales; es decir que aún existe allí aplicado el absurdo principio de que la obligación de administrar justicia es un derecho que se compra y se transmite como las cosas que constituyen la propiedad de los particulares. La creación de los partidos judiciales es una exigencia social que ya no puede dilatarse.

En cuanto al traslado de las aduanas a la costa y frontera dice Infante:

> (…) ha sido siempre considerado como conveniente; los buenos principios de administración y de economía lo recomiendan; la agricultura, la industria y el comercio lo reclaman de consuno; es también exigido por la unidad nacional.

Y acababa la exposición con una referencia a las contribuciones:

> Pero no basta esto; es menester, mientras se reorganiza la administración del país, crear otra provisional; la elección de una Comisión económica y consultiva debe hacerse extensiva a las Provincias de Álava y Vizcaya, para que de este modo se asegure la recaudación, distribución e inversión de los fondos públicos y pueda consultarse a las necesidades políticas y materiales de los pueblos.

El Decreto del duque de la Victoria significaba el triunfo de las tesis del ayuntamiento donostiarra y de otros municipios constitucionalistas ardientemente antifueristas. Lasala recoge el relato de un miliciano que no nos resistimos a transcribir.

> Los Milicianos de *Iruchulo*[146] éramos liberales sobre todo, tanto más antifueristas cuanto más liberales. Nada tiene, pues, de particular que aquella Milicia que sólo tocaba el himno de Riego y sólo tenía entusiasmos por el Duque de la Victoria mirara como enemigos a todos los que no participaban de sus aficiones. El entusiasmo que teníamos por Espartero rayaba en la locura, y bien lo demostramos aquel día de Octubre del 41 en que el Regente se dignó visitarnos. Milicia y Pueblo manifestaron haber perdido la cabeza ante el ídolo. Iruchulo se convirtió en casa de orates. He aquí la letra de lo que cantaron los coros en la Plaza de la Constitución; música de D. José Manuel Brunet[147]:
>
> MARCHA
>
> Gracias mil al soldado valiente
>
> al ilustre guerrero, loor eterno al invicto Espartero
>
> defensor de la tierna Isabel;
>
> en sus manos la libertad santa
>
> por segura Guipúzcoa pregona.
>
> Con las muestras gloriosa corona
>
> le tejamos de sacro laurel.

146 En vascuence, *iruchulo* significa literalmente "tres agujeros". De ahí su aplicación familiar a San Sebastián a causa de las tres entradas del mar alrededor de la ciudad.

147 Brunet, autor de la música, era el alcalde progresista de San Sebastián. Importante hombre de negocios, fue el creador en 1842 de la primera papelera de Guipúzcoa.

HIMNO

Cantemos las glorias

de Espartero fiel;

premio a sus virtudes

dé nuestro laurel.

Sí, que es Espartero

de paz el emblema

del buen liberal.

Tranquilos estemos

porque él solo abate

los que del combate

dieron la señal".

Lo que va de ayer a hoy.

Caída de Espartero (1843) y restauración de los fueros

El entusiasmo antifuerista del Ayuntamiento de San Sebastián no conseguiría apagar el sentimiento foral. Las nuevas Diputaciones provinciales no se conformaron con llevar a cabo la función que el Real Decreto les encomendaba y elaboraron nuevos proyectos de arreglo de los fueros inspirados en la Ley Paccionada de Navarra. Es el caso de la Diputación de Vizcaya, que remitió al ministro de la Gobernación una propuesta en la que aceptaban la existencia del jefe político, cuyas atribuciones quedarían limitadas por las competencias forales; aceptaban la organización judicial general y el traslado de las aduanas a las costas. La Diputación ejercería las funciones administrativas de las Juntas Generales, entre ellas la de establecer los impuestos necesarios para cubrir con ellos los reemplazos del ejército, el pago de una contribución directa y única al Estado, el de los réditos y amortización de la deuda provincial, la reposición de caminos y otros servicios análogos. Quedaría al arbitrio de la Diputación adoptar el medio de contribuir al servicio militar de tierra con tal de que presentara oportunamente los cupos de

hombres que correspondieran a Vizcaya o la cantidad de 1.500 reales por cada uno. No habría milicia nacional, pero quedaría en vigor la ley foral por la que todo vizcaíno estaba obligado al llamamiento del rey en caso de invasión enemiga. Por única contribución, Vizcaya pagaría la suma de 600.000 reales. El culto y clero quedaría a cargo de los vizcaínos. En compensación de lo que la Hacienda debía al Señorío desde 1793, se adjudicarían a éste los bienes nacionales que estaban en su territorio. Los Ayuntamientos se elegirían como los demás de la monarquía y tendrían las facultades de las anteriores corporaciones municipales, además de las que la ley señalaba. En términos parecidos se pronunciaría la Diputación de Guipúzcoa, concretando su contribución a las arcas nacionales en la cantidad de 400.000 reales anuales[148].

Pero no hubo tiempo de tratar con el Gobierno, porque veinte meses después del triunfo de Espartero sobre los revolucionarios de octubre de 1841, los moderados volvieron a la carga, esta vez gracias a su unión con destacados progresistas, descontentos con el Regente que desde el verano de 1842 se había transformado en un auténtico dictador. Entrado el año 1843, un nuevo pronunciamiento, protagonizado por los generales Serrano, Narváez y Prim, con el apoyo de Olózaga, Cortina y Pidal, entre otros, puso punto final a la Regencia. Pero en esta ocasión evitaron llamar a la reina María Cristina y declararon mayor de edad a la reina Isabel II, a pesar de que tan sólo tenía trece años, un año menos de los que exigía la Constitución de 1837, a la que sustituyeron por otra de nuevo cuño en 1845[149].

Fortalecimiento del régimen foral vascongado (1844-1876)

El triunfo de la revolución contra Espartero permitió a los fueristas moderados recuperar posiciones e intentar la restauración de los viejos fueros. El 4 de julio

148 LASALA Y RIVERO, Fermín: ob. cit. t. I, p 301 y ss.

149 Desde julio de 1842, Espartero ejerció un poder más autoritario. Ante la oposición de las Cortes, optó por disolverlas. En Barcelona se produjo una sublevación cívica, que asaltó la ciudadela, por la política algodonera como "protesta por la firma de un acuerdo económico con Gran Bretaña, que perjudicaba los intereses de la industria nacional", en la que se enfrentaban los librecambistas y los proteccionistas. Los militares leales a Espartero se hicieron fuertes en el Castillo de Montjuic, desde donde bombardearon la ciudad el 3 de diciembre. Tras el bombardeo de Barcelona, la oposición al Regente fue a más, incluso dentro de sus propias filas. Las elecciones de 1843 se saldaron con un claro triunfo de Olózaga, y Espartero no tardó en impugnarlas. El Gobierno de Joaquín María López, que se había constituido el 9 de mayo, duró sólo diez días. Al mismo tiempo, O'Donnell y Narváez se habían hecho con el control de buena parte del ejército desde su exilio. Los generales Prim, Serrano y Narváez se alzaron en armas el 11 de junio de 1843. En Torrejón de Ardoz, Espartero salió al encuentro de Narváez. Pero la buena estrella del victorioso general se había apagado para siempre. Derrotado por el que pasaría a la historia con el apodo de "el espadón de Loja", el duque de la Victoria se retiró a Sevilla y después a Cádiz, donde embarcó en el crucero británico *Meteor*, que lo condujo a su exilio en Londres.

de 1843 se constituyó en Bilbao una Junta Provisional de Gobierno, presidida por el general Solano, y de la que formaron parte personalidades comprometidas con el partido moderado. La Diputación provincial huyó de la capital del Señorío no sin antes llevarse todo cuanto había en la caja. La Junta provisional, por sí y ante sí, restableció la Diputación general sustitutiva de la provincial y la organización foral de los Ayuntamientos. En Guipúzcoa y Álava se constituyeron también otras Juntas provisionales que actuaron de manera semejante a la vizcaína. En agosto, las Diputaciones forales asumieron la plenitud de sus funciones al disolverse las referidas Juntas.

Por su parte, el Gobierno provisional del político liberal alicantino Joaquín María López, que se hizo cargo del poder desde la huida de Espartero y para evitar nuevas turbulencias había decidido anticipar la mayoría de edad de la niña Isabel II, requirió a las Diputaciones vascas el envío de comisionados a Madrid con el fin de tratar, una vez más, del arreglo de los fueros. Le sucedería al frente del consejo de ministros, el gaditano Luis González Bravo, que para conseguir el restablecimiento del orden público en España gobernó desde diciembre de 1843 con mano dura, suspendiendo las Cortes y la aplicación de buena parte de las normas del período de Espartero como la legislación de Ayuntamientos. Durante su mandato se creó la Guardia Civil.

Pero si las Diputaciones se las habían prometido muy felices, pronto comprobaron que los liberales –progresistas o moderados– tenían una concepción jacobina del Estado, por lo que la singularidad vasca se aceptaba, pero con muchos reparos. Las Diputaciones intentaron conseguir la derogación de todas las disposiciones dictadas después de la Ley de 1839 y, por tanto, el Decreto de 16 de noviembre de 1839 y el Decreto de Vitoria de 1841. Pero no lo lograron.

Por fin, accedió al poder en mayo de 1844 el general Ramón María Narváez con el apoyo de un grupo de jóvenes políticos del partido moderado[150], que encargó resolver la cuestión de los fueros al ministro de la Gobernación, Pedro José Pidal.

El 26 de abril de 1844, las Diputaciones designaron comisionado único a Pedro de Egaña, personalidad muy apreciada por los dirigentes moderados, por haberse

150 El equipo de colaboradores de Narváez estaba integrado por Alejandro Mon, autor de la famosa reforma del sistema tributario que lleva su nombre, Pedro José Pidal, el gran pensador conservador Donoso Cortés, Juan Bravo Murillo, Joaquín Francisco Pacheco y José de Salamanca. Este último, sin importarle la confusión entre lo público y lo privado, se convertiría en uno de los principales hombres de negocios del siglo XIX español.

sublevado en 1841 contra Espartero[151]. El nombrado negoció con Pidal el restablecimiento del régimen foral. Aunque no consiguió plenamente sus objetivos, al menos logró que el Gobierno dictara un nuevo Real Decreto, de fecha 4 de julio de 1844, al que se conoce como el *Decreto Pidal*. Las aduanas siguieron en la costa, prevaleció la unidad constitucional en materia de justicia, el orden público continuó bajo la responsabilidad de los jefes políticos y, por supuesto, no se restableció el pase foral. Pero a cambio renacieron las Juntas Generales y las Diputaciones y Ayuntamientos forales. Las Diputaciones provinciales subsistieron, si bien reducidas sus atribuciones a la materia electoral. La "administración interior" se reservaba a las Diputaciones forales, eso sí, sin ninguna connotación de carácter político. Por último, el Real Decreto disponía en su artículo 1º que se procedería a la formación de un proyecto de ley para proceder al definitivo arreglo foral[152].

Pedro de Egaña se mostró contrariado con el nuevo Decreto, aunque no dejara

151 Pedro de Egaña nació en Vitoria (1804) y murió en Cestona (1885). Progresista primero, más tarde moderado con Narváez, tomó parte en la sublevación de Diego de León contra Espartero, por lo que tuvo que huir a Francia, de donde no volvió hasta el triunfo de aquél. Con Narváez fue brevemente ministro de Gracia y Justicia (1846). En 1853 tomó parte nuevamente de los consejos de la Corona, esta vez como ministro de la Gobernación, en un gabinete presidido por Francisco Lersundi. Fue fundador (1848) y director del diario *La España* hasta la revolución de septiembre de 1868. Defendió a lo largo de toda su vida la causa foral vascongada.

152 He aquí el texto íntegro del Real Decreto de 4 de julio de 1844:

Artículo I.- Conforme a lo preceptuado en la ley de 25 de Octubre de 1839 se procederá desde luego a la formación del proyecto de ley que se deberá presentar a las Cortes para hacer en los Fueros de las Provincias Vascongadas las modificaciones que en dicha ley se previenen.

Artículo II.- Para que las expresadas Provincias puedan ser oídas conforme a lo dispuesto en el artículo segundo de la citada ley, nombrará al efecto cada una de ellas dos comisionados que deberán presentarse inmediatamente a mi Gobierno a exponer cuanto en el particular juzguen oportuno.

Artículo III.- Para el nombramiento de dichos comisionados se reunirán las Juntas Generales de las Provincias de Vizcaya, Álava y Guipúzcoa en la forma que lo han solido hacer anteriormente.

Artículo IV.- Los Jefes Políticos presidirán, con carácter de Corregidores Políticos, las Juntas Generales y no les permitirán ocuparse de otras cosas que de las designadas en este Real Decreto y en las demás de costumbre que no estén en oposición con él.

Artículo V.- Se nombrarán asimismo en dichas Juntas Generales las Diputaciones forales en el modo y forma que han solido hacerse.

Artículo VI.- Las Diputaciones provinciales actualmente nombradas subsistirán, sin embargo, con arreglo al Real Decreto de 16 de Noviembre de 1839 y a la Ley de 23 de abril de 1842, pero sólo entenderán por ahora en lo expresado en dicho Real Decreto y en el artículo 56 de la ley vigente sobre libertad de imprenta. En lo demás entenderán las Diputaciones forales luego que estén nombradas.

Artículo VII.- Los Ayuntamientos, ínterin se hace el arreglo definitivo de los Fueros, tendrán las atribuciones que gozaban antes del Decreto de 29 de Octubre de 1841 en cuanto no se oponga a este Real Decreto, y exceptuando los de aquellos pueblos en que a petición suya se ha establecido o se estableciese la legislación común.

Artículo VIII.- No se hará novedad a consecuencia de este Decreto en el estado actual de las Aduanas, en lo tocante a las rentas públicas ni en la administración de justicia.

Artículo IX.- Quedará asimismo a cargo de los Jefes Políticos, de la misma forma en que en las demás Provincias del Reino, todo lo relativo al ramo de protección y seguridad pública.

de reconocer que se había recuperado el terreno perdido durante la Regencia de Espartero. Su informe a la Diputación de Vizcaya no podía ser más pesimista. El comisionado había llegado a la conclusión de que moderados y progresistas –a estos últimos los calificaba de "ecsaltados" (sic) –

> nos aborrecen igualmente, o si no nos aborrecen tienen por lo menos igual prevención contra nuestras admirables instituciones y patriarcales costumbres; los unos porque ven en nuestra organización política, y sobre todo en nuestro carácter independiente, en nuestro amor al trabajo y en nuestros sentimientos religiosos el principal obstáculo a la marcha y triunfo definitivo de la revolución; los otros porque ciegos adoradores o inexpertos neófitos de modernas teorías administrativas, que no han puesto todavía a prueba en la piedra de toque de la experiencia, piensan que la Nación de Fernando 5º, de Carlos 1º, de Felipe 2º y de Carlos 3º, no puede llegar a tener unidad ni grandeza si no se rebaja a las tres únicas Provincias de la Monarquía que manteniendo intacta la fe antigua han sabido alcanzar todas las ventajas materiales de la civilización moderna"[153].

Una vez más fracasó el intento del Gobierno de proceder al definitivo arreglo de los fueros mediante la presentación de un proyecto de ley conforme al artículo 2º de la Ley de 1839. Se volvieron a nombrar comisionados de las tres provincias, que viajaron a Madrid con la consigna de dilatar el asunto indefinidamente. Y lo consiguieron. Vizcaya llevó la voz cantante en la postura del "todo o nada" –así la define Lasala[154]– y se volvió a reclamar la supresión de los aspectos "antiforales" del Decreto de Vitoria y de las demás disposiciones dictadas durante la Regencia del duque de la Victoria. En una exposición a la reina Isabel II, la Diputación vizcaína se dolía en diciembre de 1844 de la situación del régimen foral:

> Se nos han restituido algunas de las formas forales de la administración, se nos ha permitido reunir nuestras juntas y desahogar en ellas nuestros pechos atribulados, mas por haber andado a medias sucede que los Ayuntamientos, las Diputaciones, los varios agentes del Gobierno se ven en continuos conflictos y no divisando los lindes de sus atribuciones respectivas a cada paso se confunden y se chocan y aumenta el desconcierto que reina[155].

Pero las súplicas vizcaínas no conmovieron a la reina ni a su Gobierno, que continuó su obra uniformadora iniciada en noviembre de 1844 con la decisión

153 *Archivo General del Señorío de Vizcaya*, reg. 3, leg. 1, carta reservada de Egaña a la Diputación vizcaína, fechada en Madrid el 22 de junio de 1844.

154 LASALA Y COLLADO, Fermín: *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros Vascongados en 1876,* ob. cit., tomo I, p 311. Esta crítica no le impediría a Egaña entrar a formar parte del Gobierno como ministro de Gracia y Justicia en 1846 y como ministro de la Gobernación en 1853.

155 *Archivo General del Señorío de Vizcaya*, Régimen Foral, reg. 9, leg. 3.

de poner en vigor la Ley de Ayuntamientos o la de desplegar la Guardia Civil, privando a las Diputaciones de sus tradicionales funciones en materia de orden público[156]. El 8 de enero de 1845, el Gobierno moderado procedió a implantar su modelo de administración local, promulgando sendas leyes de organización y atribuciones de los Ayuntamientos y de las Diputaciones provinciales, en las que no se eximía de su aplicación a las Provincias Vascongadas. El centralismo del Estado encontraba su máxima expresión en la figura de los jefes políticos, a las órdenes del Gobierno. Las Diputaciones forales reaccionaron y consiguieron una Real Orden, de 17 de febrero de 1845, que suspendió la aplicación de las nuevas leyes tanto en Navarra como en las Provincias Vascongadas, remitiéndose a una nueva Instrucción que las acomodara a las especialidades forales. Ésta se dictó al día siguiente, 18 de febrero, privando a las Diputaciones vascongadas de toda intervención en materia municipal y sujetando a los Ayuntamientos a la autoridad de los jefes políticos. Entre 1846 y 1847 el Gobierno ordenó que los Ayuntamientos se eligieran no por el sistema tradicional sino por la ley general. Se mantuvo además la dualidad Diputaciones forales-Diputaciones provinciales, si bien las atribuciones de estas últimas se limitaban a todo aquello que no estuviera en contradicción con las competencias de aquellas.

También se produjo un nuevo conflicto por la pretensión del Gobierno de constituir en las Provincias, al igual que en las demás provincias del reino, los Consejos provinciales o tribunales contencioso-administrativos presididos por el jefe político, de forma que las competencias forales quedaban de nuevo considerablemente limitadas. Las Diputaciones protestaron y ofrecieron una fórmula transaccional hasta que se realizara el definitivo –y siempre pospuesto– arreglo foral. Los Consejos quedarían compuestos, además de por su presidente, el jefe político, por el primer diputado general y los dos consultores letrados de cada provincia. Accedió a ello el Gobierno, que dictó una Real Orden de 16 de junio de 1848, si bien los nombramientos los realizaría la reina y no las Diputaciones. De esta forma, los Consejos pasaron a formar parte de la organización foral. Una nueva Real Orden de 22 de agosto del mismo año determinó que la vicepresidencia se ejerciera por el diputado general correspondiente.

La reforma fiscal del ministro Alejandro Mon de 1845, a la que nos referimos al tratar de Navarra, fue objeto también de controversia. La Ley de presupuestos de dicho año ordenaba la extensión de los nuevos tributos a las Provincias Vascongadas. Las Diputaciones consiguieron paralizar su aplicación. En 1846 el Gobierno volvió a la carga. El forcejeo se saldó con el triunfo de hecho de las Provincias, que consiguieron quedar exentas del pago de las contribuciones generales aunque

156 Véase Coro RUBIO POBES: *Revolución y tradición. El País Vasco ante la Revolución liberal y la construcción del Estado español*, 1808-1868 (Madrid, 1996), p. XVII.

estuvieran incluidas en los presupuestos del Estado.

Desde 1845 y hasta la tercera guerra carlista (1872-1876) el régimen foral vascongado, aun con las limitaciones introducidas por las disposiciones que acabamos de reseñar, experimenta un proceso de fortalecimiento progresivo, gracias a la labor desarrollada por las Juntas Generales y las Diputaciones forales. La administración de las Provincias ejercida por las instituciones forales se mostró extraordinariamente eficaz para impulsar el progreso del país.

En plena década moderada, hubo un intento de conseguir el arreglo definitivo de los fueros. La ocasión podía ser propicia porque el presidente de la comisión encargada de ocuparse del asunto era Manuel Pando Fernández de Pineda, marqués de Miraflores, noble vizcaíno que había sido Padre de Provincia de Álava y a la sazón desempeñaba la presidencia del Senado. Llegó a redactarse un proyecto que no llegaría a buen término porque se impuso la táctica dilatoria de las instituciones vascas.

En 1853 accedió a la presidencia del Consejo de ministros, el general Francisco Lersundi[157], que había sido elegido diputado por Guipúzcoa en las elecciones de 1851. Fue nombrado en sustitución de la fugaz presidencia del general Roncalí, nombrado tras la dimisión de Bravo Murillo, forzada por los generales Narváez, O'Donnell y Ros de Olano. La presidencia de Lersundi, fuerista moderado, duró muy poco tiempo, pues tomó posesión el 14 de abril de 1853 y cesó el 20 de septiembre del mismo año. Pero ocho días antes de su cese, su Gobierno dictaría la Real Orden de 12 de septiembre de 1853 que devolvió a las Diputaciones forales las competencias que habían perdido en 1845, de forma que los presupuestos y las cuentas municipales habían de presentarse a dichas corporaciones. Por supuesto, se afirma que esta disposición tendría carácter provisional hasta tanto "se verifica el arreglo definitivo de los fueros, anunciado en la Ley de 25 de octubre de 1839, y sin reconocer derecho alguno, ni servir en ningún concepto de precedente"[158].

157 Era descendiente directo del linaje de Lersundi, originario de Azcoitia, del que ya se tiene noticia en 1474. Hijo de un brigadier de los ejércitos reales en tiempos de Carlos IV y Fernando VII, Francisco de Lersundi nació en La Coruña el 28 de enero de 1815. Siguió la carrera militar y se distinguió en la primera guerra carlista llegando al grado de teniente general de los Reales Ejércitos. Nombrado capitán general de Castilla la Nueva y Andalucía, gobernador y capitán general de la Isla de Cuba, ocupó la presidencia del Consejo de ministros y además fue ministro de Estado, de Guerra y de Marina, diputado a Cortes, diputado general de Guipúzcoa y Padre de Provincia de Vizcaya y Álava. Descendiente en línea directa de Lersundi será Loyola de Palacio y del Valle Lersundi, ministra de Agricultura en el primer Gobierno de José María Aznar entre 1996 y 1999 y después vicepresidenta de la Comisión Europea y comisaria de Energía y Transportes. Su hermana Ana desempeñó la cartera de Exteriores en el segundo Gobierno de Aznar entre 2002 y 2004.

158 Véase José María de Estecha y Martínez: *Régimen político y administrativo de las Provincias Vascongadas* (Bilbao, 1918), p. 33 y ss.

El fuerismo se había convertido en un elemento vertebrador de las clases dirigentes y también de las populares de la sociedad vasca, con independencia de las ideologías políticas. El mérito de los liberales fueristas fue, sin duda, haber conseguido desvincular la causa foral del conflicto dinástico y del mantenimiento del antiguo régimen. Esto permitió una cierta colaboración de carlistas y liberales moderados para mantener un sistema oligárquico que en sus resultados tampoco difería del que, a través del sufragio censitario, se había implantado en el conjunto de España. Sólo el liberalismo progresista extremo de San Sebastián y de algunas minorías urbanas se mostraba ardientemente antifuerista y adoptaba maneras democráticas.

La tenacidad de los liberales fueristas, al dar largas al arreglo definitivo previsto en la Ley de 1839, demostró que los fueros podían pasar por el cedazo de la Constitución, sin ni siquiera despojarle de aquellas sustancias incompatibles con la Revolución liberal, como el discriminatorio privilegio de la hidalguía universal que permitía el acceso a los cargos y funciones públicas únicamente a los nacidos en las Provincias y pudieran demostrar limpieza de sangre. En suma, su actitud de dilatar el arreglo final sobre los fueros hizo concebir a las Diputaciones la idea de que podían coexistir con el régimen constitucional sin demasiados problemas.

En 1864 se produjo un nuevo momento de peligro al discutirse en el Senado una enmienda de Manuel Sánchez Silva, senador por Sevilla (al que más tarde, en 1876, lo encontraremos en el Senado como intrépido paladín de la abolición de los fueros), al proyecto de ley de presupuestos que pretendía imponer a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya la obligación de "satisfacer puntualmente sus respectivos cupos de contribución territorial, dejando desde luego a cargo del Estado el pago del culto y clero".

El Gobierno, presidido por Alejandro Mon, se opuso a ello por entender que había que respetar al arreglo definitivo de los fueros previsto en la Ley de 1839, tarea que se proponía llevar a cabo. El presidente del Consejo de ministros hubo de empeñarse a fondo para convencer al Senado que estaba justificado el retraso de veinticinco años para alcanzar el definitivo arreglo de los fueros:

> Pero no ha sido culpa nuestra ni de ninguno de los Ministerios que nos han precedido, ni tampoco de las mismas provincias el haber obtenido este resultado. Varias circunstancias se han opuesto a ello. Primero: la poca duración que generalmente han tenido en España los Ministerios. Segundo: las diferentes vicisitudes porque ha pasado la nación, que han enervado no pocas veces la voluntad más fuerte y decidida, y no han permitido a los Gobiernos adquirir el juicio íntimo, la conciencia estricta del modo más conveniente de resolver esta cuestión, y que no les han dejado seguir por la misma senda que han marchado otros anteriormente y que ellos mismos

habían trazado"[159].

Brillaron en este debate el senador fuerista Pedro de Egaña, que recordemos había sido ministro de Gracia y Justicia durante la década moderada, y el ex diputado general de Guipúzcoa, Joaquín Francisco de Berroeta Aldamar. Sus argumentos, los propios del liberalismo fuerista, no convencieron a Sánchez Silva, que finalmente optó por retirar su enmienda tras la promesa de Mon de actuar con celeridad para conseguir el definitivo arreglo de los fueros. En el banco azul habría seguido con atención la discusión, que ocupó al Senado durante ocho sesiones, el entonces ministro de Gobernación, Antonio Cánovas del Castillo, cuyo ministerio era el encargado de la concertación con las Diputaciones vascongadas. Pero Cánovas o no quiso o no pudo hacer nada, pues seis meses después caía el Gobierno. En el curso del debate el presidente Mon había defendido que el convenio de Vergara se había encarnado en la ley de 1839.

Justo es reconocer que la estrategia obstruccionista al arreglo de los fueros había dado resultado. Sin necesidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2º de la ley de 1839, el régimen foral de las Provincias Vascongadas se había constitucionalizado *de facto* y el traslado de las aduanas había sido muy beneficioso para el desarrollo industrial y comercial del País Vasco. Además la aplicación con más o menos fortuna de las leyes de Ayuntamientos había conseguido eliminar alguno de los aspectos más discriminatorios y olarquizantes de la antigua organización foral.

"La actitud del Gobierno isabelino –comenta Juan Madariaga– es paradójica. De una parte refuerza su tendencia a la construcción de un Estado español no ya sólo unitario sino uniformizado, afrontando un proceso nacionalizador español de referencias jacobinas, basado sobre todo en la escuela, el ejército y la administración y cuya puesta en práctica se ve dificultada por el poder de las instancias locales. Sin embargo, la necesidad de contar con la colaboración de la clase dirigente vasca y el temor a provocar conflictos en estos territorios hace que confíe la administración de los mismos a las Diputaciones forales, absteniéndose de intervenir directamente. Se produce entonces la situación de que, justo en el momento de intento de construcción del proyecto nacional español, su capacidad de penetración en territorio vasco y su acción nacionalizadora es mínima y por el contrario corresponde a un momento de fortalecimiento de la identidad vasca, en

159 *Discusión sobre los Fueros de las Provincias Vascongadas en el Senado en sus sesiones del 13 al 21 de Junio de 1864*, Tolosa, 1864, p 9. La importancia de la discusión que ocupó nada menos que ocho sesiones del Senado, es la publicación de este libro de 401 páginas editado por acuerdo de la Junta General y de la Diputación de Guipúzcoa.

buena medida en torno a la ideología fuerista."[160]

No estamos, sin embargo, de acuerdo con Madariaga cuando sostiene a renglón seguido, como prueba de la transformación ideológica de la sociedad vasca, que "esta conciencia diferencial vasca hace que cuando estalla la segunda [tercera] guerra carlista ésta se plantea no sólo como un claro conflicto foral sino incluso que se llegue a interiorizar como un conflicto que enfrenta a los vasco-navarros de una parte frente a los españoles de otra, lo que no se había dado ni por asomo en la primera guerra". En primer lugar, porque en la primera guerra la cuestión de los fueros afloró a lo largo de la misma y se convirtió en bandera carlista sobre todo desde el restablecimiento en 1836 de la Constitución de Cádiz y la promulgación de la Constitución de 1837. Y, en segundo término, porque al incuestionable sentimiento fuerista de los voluntarios vascos y navarros se superponía su acendrado españolismo, que les había hecho abrazar la bandera de Carlos VII, en quien confiaban para salvar a la religión católica de la ofensiva laicista y anticlerical, y a España del caos político provocado por la Revolución de 1869, que derrocó a la reina Isabel II. Es verdad que en algunos manifiestos políticos de los carlistas vascongados al tradicional "Dios, Patria, Rey", se añadirá la palabra "Fueros", pero tal adición no suscitará la unanimidad pues se decía que en la concepción carlista de la patria estaba implícita la defensa de la foralidad histórica[161].

Es cierto, sin embargo, que la lucha contra el centralismo y por la supervivencia del sistema foral a lo largo del siglo XIX generará un sentimiento de unidad vascongada, que no existía en otras épocas en las que la vida de cada provincia discurría al margen de las otras, aunque tuvieran instituciones similares y hubiera semejanzas entre sus diversos ordenamientos forales. Las guerras carlistas provocarán asimismo en el seno de los carlistas vascos y navarros un sentimiento de solidaridad ante el enemigo común, que no es España sino los liberales españoles. A pesar de ello, Navarra mantiene su propia personalidad, como lo prueba el hecho de que en la negociación con el Gobierno, para la aplicación de la ley de 1839, la Diputación navarra decidiera actuar por separado al constatar los diferentes objetivos que animaban a los comisionados vascongados, y que hasta 1931 el viejo

160 MADARIAGA ORBEA, Juan: *Crisis, cambios y rupturas*, en la obra colectiva dirigida por Iñaki Bazán, *De Túbal a Aitor. Historia de Vasconia* (Madrid, 2002), págs. 374-75.

161 La introducción de la palabra fueros en el lema carlista (*Dios, Fueros, Patria, Rey*) se atribuye al dirigente carlista guipuzcoano Miguel Dorronsoro, que desempeñó el cargo de diputado general. En la tercera guerra carlista jugó un destacado papel en la tarea de obtener recursos financieros para Carlos VII. El españolismo de Dorronsoro se puso de manifiesto en un folleto titulado "*Lo que fueron los reyes de España y lo que ha sido el liberalismo en Guipúzcoa*", que publicó en julio de 1870. Para Dorronsoro el enemigo de los fueros no es España –la patria para él– sino el liberalismo. (Véase el trabajo de Vicente GARMENDIA: *Miguel Dorronsoro y Ceberio. Un estadista guipuzcoano hace un siglo*, publicado en *Sancho el sabio*, Revista de cultura e investigación vasca, núm. 4, 1994, p. 51-104.

Reino se resistirá a formar un frente común con las Diputaciones vascas.

El pensamiento "fuerista" de Cánovas del Castillo (1873)

El artífice de la Restauración, Antonio Cánovas del Castillo, aunque sus actos demostraran lo contrario, era un admirador de la foralidad vascongada y así lo había expuesto en su famoso prólogo a la obra de Miguel Rodríguez-Ferrer titulada "*Los vascongados. Su país, su lengua y el príncipe L.L. Bonaparte*"[162]. En él mostraba su admiración por la administración de las Provincias, que le gustaría extender al resto de la Nación, si bien –justo es decirlo- censuraba las exenciones en materia tributaria y militar.

Esto decía Cánovas en 1873:

> Cuando ofrecí escribir estas páginas, era muy diversa que al presente es la situación de las Provincias Vascongadas; fácil de prever cuanto acontece, no era ciertamente inevitable. Lisonjeábame, pues, entonces, con escribir páginas alegres, como dictadas por *la simpatía profunda, o más bien amor que tiempo ha profeso a la tierra y las cosas vascas*. ¿Podría aun pretenderlo en estos días tristísimos?
>
> Nunca ha alcanzado por igual mi amor a cuanto constituye o determina la especialidad de las Provincias Vascas en el organismo Nacional; y esto por razones muy obvias. *Sería indigno de mí*, que, sobre haber nacido en ámbitos de Castilla, he entendido al fin y al cabo (como tantísimos otros), en gobernar la patria común, el dejarme vencer del afecto hasta el punto de *aplaudir privilegios que redundan en menoscabo de lo demás de España*. Ningún verdadero vizcaíno, y como tal, juicioso y franco, aprobare en sus adentros semejante flaqueza; lo sé de cierto. Porque no cabe negar ya que esté obligado el hombre a devolver o pagar cuantos servicios recibe de otros; y *bien notorio es, que los vascos ni devuelven ni pagan muchos que de otros españoles reciben. Esa ley natural, y por consecuencia impres-*

162 El título completo es como sigue: *Los vascongados, su país, su lengua y el Príncipe L. L. Bonaparte, con notas, ilustraciones y comprobantes sobre sus antigüedades, sus principales nombres históricos, su literatura euskara, su bibliografía vasca, sus artistas y obras de arte, su música, sus danzas, sus supersticiones, su organización social y moderna, condición de sus respectivas clases, sus fueros, carácter que éstos presentan y perturbación de sus partidos actuales; con el influjo que tuvo este país en nuestras conquistas y descubrimientos ultramarinos, por el Ilmo.. Sr. D. Miguel Rodríguez Ferrer. Con prólogo del Excmo. Sr. D. Antonio Cánovas del Castillo.* (Madrid, 1873).

criptible, bastaría a anular los títulos históricos, aun dándolos todos por auténticos e incontestables. Allá cuando soberanía y patrimonio solían ser uno, nada estorbaba, en verdad, que gravase el señor sus predios desigualmente, y hasta que renunciase a la renta de cualquiera de ellos, bien por propia voluntad, bien por pactos. Mas el poder soberano, no conserva ya los caracteres peculiares del dominio quiritario[163] en parte alguna; y ni todas las facultades puede ya tenerlas, ni llevar todas las cargas de antes. *Día llegará, a mi juicio, en que reconozcan aquellas honradas provincias, que en sus actuales relaciones con las otras de España, indeliberadamente conculcan los más claros principios jurídicos*. Lenta y sucesivamente reunidos, con el fin providencial de constituir Estado y patria, *no por eso han de estar obligados aquellos lugares de España, que no son vascos, a remunerar con los productos del propio trabajo los servicios generales que, ni más ni menos que ellos, necesitan y requieren sus hermanos privilegiados y exentos*. Y menos cabe aún, *que los demás españoles se juzguen siempre obligados a exponer las vidas en defensa de los intereses morales y materiales, que gozan cual ellos los vascos, mediante el Estado o patria común, sin que esto sea recíproco*, cumpliéndose igual deber por todos. Sistemas de obligaciones, desde el origen unilaterales, y perpetuamente provechosas a una sola de las partes, hánlos sin duda, conocido los tiempos; pero no más que con los nombres duros de servidumbre y esclavitud. En nuestros días no consienten obligaciones tales, ni el derecho civil ni el derecho público; y los principios en que al decirlo me fundo, no son peculiares de tal o cual escuela, sino de aquellos que unánimemente aceptan hoy los pueblos cultos, sea el que fuere su régimen político.

Por descontado, que nada de lo que acabo de decir sobre los privilegios, se extiende a la autonomía local, al peculiar régimen administrativo, al organismo interior, en fin, de ninguna de las tres Provincias vascongadas. *Lejos de desear que desaparezcan de allí instituciones semejantes, querríalas yo comunicar, si posible fuera, el resto de España. Las libertades locales de los vascongados, como todas las que engendra y cría la historia, aprovechan a los que las disfrutan, y a nadie dañan, como no sea que se tome por daño la justa envidia que en otros excitan*.

El discurrir de Cánovas es muy claro. El único reproche que puede hacer a las Provincias es que no contribuyan a las cargas generales del Estado, de cuyos servicios se benefician los propios vascos, y que no participen en la defensa común, mientras que cuando ellas están amenazadas concurren a su defensa el resto de los españoles obligados a proteger sus intereses morales y materiales. He ahí expues-

163 El dominio quiritario era la propiedad genuina del Derecho romano que debía proyectarse sobre tierras situadas en el suelo romano y adquirirse por un procedimiento ritual primitivo: "*Hoc meum esse aio ex iure Quiritium*", que significa: "Declaro que esto es mío en virtud del Derecho de los quirites o antiguos ciudadanos de Roma".

to en toda su crudeza el meollo de la cuestión abolitoria: contribuciones y quintas. Dos asuntos en los que las Provincias tenían muy poca defensa. Por otra parte, durante casi cuatro años los vascongados, en su inmensa mayoría, habían apoyado la guerra de Carlos VII y la opinión liberal reclamaría un correctivo ejemplar.

A pesar de todo, Cánovas no pretendía aniquilar las instituciones vascongadas. Como veremos más adelante, llamó a la negociación y, por desgracia, no hubo acuerdo por una *cuestión de principios* invocada por uno y por otros. Para Cánovas la ley abolitoria de 1876, a la que nos referiremos más adelante- debía ser acatada y cumplida sin reserva alguna. Los intransigentes vascongados se impusieron en las instituciones vascas y se negaron a ello porque, a su juicio, no podían cooperar con una ley que laminaba sus libertades históricas. Quizás creyeron que podían volver a la táctica dilatoria que tan buenos resultados les había dado desde 1839. Pero las circunstancias habían cambiado. En esta ocasión, no hubo un nuevo abrazo de Vergara. Alfonso XII había vencido a Carlos VII. Los negociadores vascos no lo tuvieron en cuenta y su política del *todo o nada* tendría un funesto resultado, porque se llevó por delante incluso "la autonomía local, el peculiar régimen administrativo", en suma "las libertades locales de los vascongados". Tal vez no fuera ese el propósito de Cánovas, aunque es difícil de creer porque era un confeso centralista, atemperado según las circunstancias y de forma a veces contradictoria por la idea de una cierta descentralización puramente administrativa, pero sin ninguna concesión al regionalismo[164]. Quizás por ello en 1877 alumbraría una nueva fórmula descentralizadora: los conciertos económicos.

La literatura vasquista o nacionalista tiene a Cánovas como el asesino de los fueros. Nadie le reconoce el mérito de haber alumbrado, consciente o inconscientemente, el régimen de concierto económico que hoy, por curiosa paradoja, constituye pilar fundamental sobre el que se asienta el actual autogobierno vasco.

En las últimas páginas de su extenso prólogo, Cánovas descubre una de las

164 En sus estudios históricos defendió la política centralizadora del conde-duque de Olivares contra "la mortal enfermedad del particularismo, que, con nombre de regionalismo, intenta entre nosotros caminar en opuesto sentido a la civilización europea [debiera haber dicho "francesa"]; que tiende a fundir, no a disgregar, los pueblos de una misma raza"; y combatió los particularismos, "que siempre hicieron tan flaca la constitución interior y orgánica del vasto Estado español". (Antonio CÁNOVAS DEL CASTILLO: *Revolución de Portugal*, en *Estudios del reinado de Felipe IV*, Madrid, 1888, p. 55 y 217.) José María GARCIA ESCUDERO, en su libro *Vista a la derecha* (Madrid, 1988), destaca el hecho de que Cánovas, que es tenido como el ideólogo más importante del conservadurismo español, se desmarcara en este punto de la mayoría de los pensadores conservadores que eran regionalistas. Esta afirmación no es cierta por cuanto hasta el siglo XX no comenzaron a prender las ideas regionalistas entre los liberales. Habrá que esperar a Antonio Maura, principal líder conservador de comienzos del siglo pasado, que en un discurso pronunciado el 29 de octubre de 1907 afirmó "no a los *nacionalismos destructores*, pero sí a las *legítimas aspiraciones regionales*". (Véase FRAGA IRIBARNE, Manuel: *El pensamiento conservador español*, Barcelona, 1981, p.155.)

características de su vida política, al menos desde que asume la responsabilidad de gobernar después de la Restauración. Sus palabras no destilan animadversión ni mucho menos odio contra los carlistas vascongados. Cánovas, en uno de sus viajes a Francia, pasó por el País Vasco en 1872 y tuvo ocasión de ver con sus propios ojos el alzamiento carlista.

Antes de relatar esta vivencia formula unas consideraciones dirigidas a ciertos partidos "que de algunos años acá preponderan en el gobierno de España", en clara referencia a los progresistas y otros exaltados revolucionarios, pero sus reflexiones no han perdido por ello actualidad:

> La libertad no puede menos de consistir en respetar los hechos y hasta los pensamientos de cada cual, mientras no se opongan al libre obrar y pensar de los demás individuos, o de todos en común. La misión del gobierno siempre, pero mucho más en una nación libre, se cifra en concertar, armonizar y hacer compatibles los intereses, las creencias, las costumbres y hasta las preocupaciones mismas, de todos los diferentes pueblos reunidos en cuerpo de nación. Al decir que gobernar es resistir, se ha querido dar a entender sin duda alguna, que es primordial función del gobierno, rechazar en provecho de la armonía general las violencias particulares, y defender el orden común de toda acción o movimiento desconcertado, y que tienda a perturbar, destruir o hacer imposible, la indispensable cohesión y combinación de las partes, en el total organismo del Estado. Pensara lo que para si pensara cada cual de nuestros legisladores y gobernantes de estos años últimos, debieran todos haber tenido muy en cuenta esa inconcusa verdad política: pero ¿qué han tenido en cuenta ellos de lo que importa al bien de la patria? Por eso se han complacido en atentar a la libertad religiosa, y en exacerbar, en vez de armonizar, todas las antinomias existentes entre las distintas clases, o las diversas provincias de la nación.

Sentado lo anterior describe, con brillantes trazos literarios, el alzamiento carlista en tierra vascongada:

> ¡Ah! ¡Si hubiesen ellos presenciado alguna vez lo que es el levantamiento de una *facción* en las provincias vascongadas! Sus ojos, de sobra acostumbrados a toda acción violenta y rebelde habrían contemplado allí un espectáculo singular e inesperado. No son, no, turbas famélicas, concupiscentemente enamoradas de los bienes ajenos, las que allí se congregan en casos tales; ni se escuchan allí gritos desordenados y salvajes, ni siquiera se oyen conversaciones ociosas. Ningún padre esconde cobardemente a su hijo, antes bien le saca de la labor él mismo, trayéndole a recoger las enmohecidas armas. Ninguna madre, ninguna hermana, ninguna novia llora, cuando el viejo y destemplado tambor bate la marcha. Todo el mundo parece en tal

> ocasión tranquilo, grave, resignado o convencido de que está cumpliendo un deber. Solamente los *muchachos*, como por allá les llaman, parecen alegres al verse en armas; despertándose súbitamente en ellos el fiero instinto del combate, que en toda criatura existe más o menos escondido, hasta en el hombre. Una vez en el camino, suelen divertir el ocio, ya que no conocen la fatiga, con algún cantar monótono, que a poco más o menos dice: que viva el Rey que defiende a la religión, y que no quieren obedecer la ley de los que mandan en Madrid. Las mujeres y los viejos toman a su cargo en el entretanto el trabajo de los *muchachos* que parten; y al paso que labran la tierra o desempeñan los oficios industriales más duros, unas veces espían a los enemigos, o los engañan, otras recogen y cuidan a aquellos de los suyos que derriba el plomo, y atienden mejor que ninguna administración militar a que nada las falte. Pero la guerra es la guerra, al fin y al cabo; la producción de la tierra disminuye, agótase la población lentamente, los caseríos arden, desaparecen bárbaramente los sembrados, dejan los ricos de otras provincias de acudir allí, el comercio cesa; y aquel país abundante, lozano, próspero y dichoso, por donde quiera ofrece antes de mucho cuadros lúgubres. Y todo esto acontece sin que ninguna obligación escrita, ninguna violencia material, ningún extraño impulso, ninguno de los deberes que suelen reconocer por tales los diplomáticos, los políticos, y aun los moralistas contemporáneos, mueva a los vascongados a trocar tamaños bienes por tan seguros males. Por contrarios que seamos a la causa que defienden, ¿*cabe desconocer que hay mucho en eso que merece respeto, y no poco de grande*?

Cánovas se refiere a continuación al espíritu religioso que anima a los alzados en armas como respuesta al carácter anticatólico de la Revolución de 1869:

> Sabed, los que tanto habláis del reino de las ideas, y de la soberanía de los principios sobre las cosas reales, que esos enemigos vuestros son hombres de ideas también: gente que, de veras y no de burlas, antepone su convicción, su fe religiosa, a todo material interés y a todos los sentimientos mundanos. Sin poder ganar nada, que ya no tuvieran, o no les ofrecierais vosotros con larga mano, *vedlos ahí exponiéndolo todo por una idea, hasta sus privilegios históricos*. Si sois sinceramente de los que aman las ideas, y no los intereses que con frecuencia ellas disfrazan, debierais respetar ya que no admirar, sentimientos y principios que tales sacrificios inspiran. ¡Y qué remedio! No todos han de ser libres-pensadores en este mundo; y de grado o por fuerza aprenderéis al fin, que la idea de Dios es más fuerte que todas vuestras elucubraciones confusas en el orden de la vida. Los habitantes de esos Pirineos que cruzan y dominan nuestras provincias vascas, por más que os ofenda a todos en general, y al Sr. Suñer y Capdevila[165] le maraville,

165 Francisco Suñer y Capdevila nació y murió en Rosas (Gerona), Aunque llegó a adquirir renombre en toda Europa como tisiólogo, su intervención en la historia de España se caracteriza por su exaltado espíritu republicano y ateo; proclamó su ateísmo solemnemente en una sesión de Cortes en 1869 y resumió su doctrina en el folleto *Dios* (Barcelona, 1869), que fue refutado por

> creen, del uno al otro mar, en la Madre de Dios, y en sus milagrosas y misericordiosas intercesiones. (...) Esos tales, que miran a la Virgen María como madre común de todos sobre la tierra, no han de oír con perpetua paciencia que la insulten, los que a nombre de ellos ejercen el poder, y llevan la voz del Estado. Ni basta con despreciar como atrasadas y supersticiosas semejantes devociones: harto las han despreciado ya y en balde los incrédulos. Así y todo tendrían igual derecho los que las practican, a que no sean insultadas ni perseguidas en el Estado del que forman parte; pero bueno es saber además, que no son solamente los ignorantes quienes en ellas persisten. (...) Lo que importa es que la incredulidad sepa a lo menos, que no anda ella sola por el mundo; que hay quien ve o piensa todavía, lo que ellos ni piensan ni quieren ver, por los oscuros caminos de la vida; *que los que semejantes convicciones abrigan, son también legítima parte del Estado; y que los hay entre esos creyentes capaces de exigir y quizá de lograr con las armas en la mano, el debido respeto a su fe*. Tarde es ¡ay! para que se aprenda todo esto, porque gran parte del mal está ya hecho; *y lo que era más de temer imprudentemente se ha provocado y realizado al fin, que es la guerra civil, dentro y fuera de las provincias vascas*.

Continúa con su crítica a los revolucionarios:

> No falta quien diga, y con razón, que es cosa irritante el que ciertas provincias por sí solas, y más siendo privilegiadas, quieran imponer rey y leyes al resto de la nación española. Pienso lo mismo en ese punto, con toda su severidad, semejante juicio. Pero hay que reconocer a la par que no es menos irritante, el que unos cuantos sujetos, ganosos de ostentar la fácil sabiduría que basta para hacer menosprecio de las creencias seculares, insulten la fe unánime de esas mismas provincias y de la inmensa mayoría de las demás, derribando, usurpando, declarando mercancía del Estado sus altares, intentando hasta profanar los sepulcros de sus padres y de sus madres, so pretexto de secularizar los cementerios, condenando a vivir de limosna a los ministros del culto, y al culto mismo, después de haberse empleado en las necesidades públicas el inmenso patrimonio eclesiástico. La historia no podrá fallar este litigio en favor de ninguna de las dos partes que actualmente están contendiendo, porque ni una ni otra tienen de su parte toda la razón.

Concluye el prólogo con palabras de esperanza, que serán el fundamento de su futura acción de gobierno, pero que, visto lo visto, no pasarán de ser una nueva utopía:

---

prelados y otras personalidades eclesiásticas. Opuesto a la monarquía, organizó en 1869 una partida que se refugió en los montes catalanes; derrotado, huyó a Francia, para volver a España a ocupar un escaño en las Cortes. Pí y Margall le nombró, durante la de la I República, ministro de Ultramar. Después de la Restauración, Suñer vivió alejado de toda actuación pública. (Germán BLEIBERG y otros: *Diccionario de la Historia de España*, ob.cit., segunda edición, vol. III, p 716.)

> Ni esta tristísima situación en general, ni la que especialmente alcanzan hoy las provincias vascas, cesarán ya hasta el día en que sea posible practicar en España una política totalmente diferente: *política de orden, de libertad, de concordia*; política que respete las creencias de los vascongados, y de los más de los ciudadanos españoles, sus templos y los ministros de sus templos, los sacramentos y los cementerios; política que inspirada en las progresivas ideas del siglo, dé también satisfacciones legítimas a la opinión liberal, no amenazando ni alarmando a la ciencia, no desconociendo las costumbres, ni los intereses, ni las necesidades económicas y políticas del día; política, en fin, verdaderamente protectora del derecho de todos, bastante flexible para olvidar cuanto perturbe o divida, o cuanto impida en lo futuro la indispensable armonía de las fuerzas sociales, bastante enérgica y poderosa de consuno, para desahuciar irracionales pretensiones y exigencias incompatibles con el deseo y el bien común. Si una política de este género fuese ya por siempre inaceptable, *así para las Provincias vascongadas, como para toda España*, jamás se habría puesto con tamaña razón, sobre ninguna gente nacida, la sentencia lúgubre del autor de *El Infierno: Lasciate ogni speranza...*"[166].

Irritación de la opinión liberal

Lo cierto es que la victoria sobre los carlistas envalentonó a un gran sector de la opinión liberal, que exigía a Cánovas la aplicación de un severo castigo a los vascongados.

Como ya expuse al tratar de la cuestión foral y Navarra, ante la inminencia del fin de la guerra, Alfonso XII viajó al Norte para recoger personalmente los laureles de la victoria. Antes de regresar a Madrid recorrió el País vascongado donde, según las crónicas de la época, fue recibido con muestras de entusiasmo mientras dicen que no se oyó ningún vítor a los fueros. Pero nada más salir de Vizcaya, comenzaron a sonar las primeras voces que clamaban venganza contra los vencidos. De ellas dejó constancia el escritor coetáneo José María Angulo: "En algunos pueblos por donde pasó el Rey a su regreso a la Corte distinguiéndose la provincia limítrofe de Santander, a pesar de sus grandes relaciones con éstas, o por mejor decir, por esas mismas relaciones–, hicieron alarde de antifuerismo, de la manera más ridícula que se puede imaginar: las mujeres en el pecho, en la sombrillas y en la ropa de los niños; los hombres en el sombrero, levita, chaqueta, etc.; los músicos en los instrumentos, los perros en el collar; en las colgaduras, en las

166 Cánovas pone punto final al prólogo rememorando la inscripción que hizo figurar Dante Alighieri en la puerta del *Infierno*, en "La Divina Comedia", y que dice así: "*Lasciate ogni speranza, voi ch'entrate*" ("Abandonad toda esperanza, los que aquí entráis").

paredes de los edificios, en los faroles de las calles, en las puertas de las tiendas, en los escaparates, en fin, en todos los sitios en que era posible fijarla, se ostentaba esta inscripción: *Abajo los Fueros*. Se hicieron también aleluyas sobre el mismo tema. Aquello era una mascarada completa. En ningún tiempo de la historia, en ningún país del mundo, ni aun entre naciones rivales y enemigas, se ha visto jamás estallar el odio con formas tan violentas y con encono tan ardiente, como se vio en España en esta ocasión contra los hijos del País Vasco"[167].

La Ley abolitoria de 1876

A pesar de este clima de hostilidad con quienes durante casi cuatro años se habían mantenido en rebeldía, Cánovas intentó llegar al arreglo con las instituciones vascas. Les recordó que la intransigencia de los comisionados vascongados en 1839 había impedido dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley de confirmación de fueros. Así que requirió a las Juntas y Diputaciones generales el envío a Madrid de representantes para continuar lo que había quedado inacabado en aquella ocasión. Su intención era conseguir su aquiescencia para suprimir las dos "exenciones" que más irritaban a quienes clamaban venganza: la exención de contribuir con hombres al ejército y de contribuir a las cargas generales en la misma proporción que las demás provincias. Pero los comisionados volvieron al País Vasco sin avenencia. Ambas partes se culparon mutuamente de intransigencia. Cánovas decidió entonces tirar por la calle de en medio y presentó a las Cortes, el 18 de mayo de 1876, el siguiente proyecto de ley[168]:

> Artículo 1º. Los deberes que la Constitución política ha impuesto siempre a todos los españoles de acudir al servicio de las armas cuando la ley los llama, y de contribuir en proporción de sus haberes a los gastos del Estado, se extenderán, como los derechos constitucionales se extienden, a los habitantes de las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, del mismo modo que a los de las demás de la Nación.

167 José Mª ANGULO Y DE LA HORMAZA: *La abolición de los Fueros e instituciones vascongadas*, (Obra publicada 1886 en Bilbao y reeditada por la Editorial Auñamendi, San Sebastián, 1976, p. 87 de esta última edición.) Este jurista vizcaíno, doctor en Derecho, fue probablemente el primero en utilizar el sintagma "*cuestión vasca*" y exhortar al pueblo vascongado a la no violencia: "Los vascongados pretendemos la derogación de la ominosa ley de 21 de julio; pero eso lo pretendemos dentro de las vías legales, sin apelar a disturbios imprudentes y sin ir a la insurrección mientras tengamos expedita la legalidad que ampare nuestros derechos y con la cual no tienen razón de ser las medidas violentas. Es, pues, necesario que no hagáis imposible nuestra lucha dentro de las leyes, lo exige vuestro honor y vuestra conciencia". (Tomado de la *Enciclopedia Auñamendi*, de Bernardo Estornés Lasa.)

168 Véase en José María DE ANGULO Y HORMAZA: ob. cit., p. 113-114.

Art. 2º Por virtud de lo dispuesto en el anterior artículo, quedan obligadas las tres provincias referidas desde la publicación de esta ley a presentar en los casos de quintas o reemplazos ordinarios y extraordinarios del ejército, el cupo de hombres que les corresponda, quedando al arbitrio de sus Diputaciones los medios de llenar este servicio. En el caso de que no hicieran uso de tal facultad las dichas Diputaciones, exigirá el Gobierno el cumplimiento de esta obligación, bajo las propias condiciones que en las demás provincias de la Monarquía.

Art. 3º Quedan igualmente obligadas desde la publicación de esta ley las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, a contribuir a los gastos que consignen los presupuestos generales del Estado, en proporción de su riqueza, sin diferencia alguna con las demás de la Nación, por lo que toca al importe total de sus gravámenes. Podrá no obstante el Gobierno aceptar las modificaciones de forma que reclamen las circunstancias locales, y la experiencia aconseje, para facilitar el cumplimiento de este artículo, con ventajas de las dichas provincias y de la Nación.

Art. 4º Se autoriza al Gobierno para conceder exención del servicio militar, a los hijos de los que durante la última guerra civil han sostenido con las armas en la mano, los derechos del Rey legítimo y de la Nación.

Art. 5º Se autoriza también al Gobierno para otorgar dispensas de pago de los nuevos impuestos por los plazos que juzgue equitativos, con tal que ninguno pase de doce años, a las poblaciones vascongadas que se hayan hecho dignas de tal beneficio por sus sacrificios de todo género en favor de la causa legítima durante la pasada guerra civil, así como a los particulares que hayan tenido que abandonar sus hogares por la misma causa, o sido por ella objeto de persecuciones.

Art. 6º Queda igualmente autorizado el Gobierno para acordar, con audiencia de las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, si lo juzga oportuno, todas las reformas que en su antiguo régimen foral exijan, así el bienestar de los pueblos vascongados, como el buen gobierno y la seguridad de la Nación.

Art. 7º El Gobierno queda investido por esta ley de todas las facultades ordinarias y extraordinarias que sean indispensables para su exacta y cumplida ejecución.

Moraza: el canto del cisne de la foralidad vascongada

Esta vez la ardorosa defensa de los fueros por parte de los diputados y senadores liberales vascongados sólo puede calificarse de numantina, pues se trató de una inútil inmolación dialéctica. El diputado por Álava, Mateo Benigno Moraza, habló durante varias horas, consumiendo casi toda una sesión del Congreso de los Diputados de mañana y tarde, en un discurso cargado de erudición, en defensa de la legitimidad de los fueros especialmente de los alaveses. Fue el canto del cisne de la foralidad vasca. Dada la extensión del discurso de Moraza resulta muy difícil entresacar los aspectos más destacables del mismo[169].

169 Para que los lectores tengan una idea precisa de su contenido, transcribimos la reseña que hizo José María de Angulo de los "*puntos* que comprende el discurso del Sr. Moraza:

"Orígenes.- Historia primitiva.- Invasión goda y dominación mora: los vascongados libres de ellas.- Independencia hasta su agregación a la corona.- Agregaciones voluntarias.- Entrega de Álava.- Destitución de los señores que faltan a los Fueros, por los vizcaínos.- Declaraciones importantísimas hechas por los Reyes llamados absolutos respecto de los Fueros.- Privilegios.- Demostración de la independencia de las Provincias Vascongadas por haber usado y seguir usando la facultad del poder legislativo, pase foral y sistema económico administrativo independiente.- Tratados internacionales.- Posesión de más de 700 años.- Terreno jurídico: juicio de los tribunales.- Godoy.- Llorente.- González.- Unidad nacional.- Fueros locales.- Fueros, privilegios o gracias de los Reyes.- Las instituciones vascongadas no respiran espíritu reaccionario.- Fuero de Vizcaya.- Los Fueros no son gravosos a las demás provincias.- La ley de 25 de octubre no se hizo para los carlistas, sino para el país.- La cuestión histórica y la cuestión de derecho, son de importancia y trascendencia y no puede prescindirse de ellas, ni ahora, ni nunca, ni en ninguna parte.- Responde a las objeciones: hay que aprovechar esta ocasión para abolir los Fueros; hay otras provincias que están mejor gobernadas que las vascongadas; las insurrecciones carlistas empiezan siempre por las Diputaciones; promesa del general Concha a los liberales; la legislación y sanción penal de Vizcaya es bárbara, por todo imponía la pena de muerte; la opinión pública, la prensa extranjera, la prensa nacional; Diputaciones y Ayuntamientos que han presentado exposiciones contra los Fueros, Santander, Zaragoza.- Exposiciones de motivos del Decreto de quintas de 1875.- Organización de las Provincias Vascongadas.- Los vascongados no fueron poco afectos a los comuneros de Castilla.- El que se abolieran los Fueros de Cataluña y Valencia, no es razón para abolir a los vascongados.- No es exacto que no acudiesen los comisionados de las Diputaciones a los llamamientos del Gobierno.- Después de haber abolido el pase foral se han cometido multitud de contra-fueros.- Contesta, refutando, los argumentos de que: el sentimiento religioso es muy moderno en aquellas provincias; tanto el Gobierno como el Rey se llenarán de gloria aboliendo los Fueros; el país es ignorante y atrasado, estado de la enseñanza; ingrato, ofrecimientos hechos por el Gobierno a las Diputaciones y a los liberales durante la guerra; declaraciones de lealtad hechas por los Reyes en favor de este país: traidor; perturbador; causas de la guerra; elogios que de él han hecho los extranjeros; su historia moderna: guerra de la independencia, sucesos del 20 al 23, guerra civil del 33, convenio de Vergara, 1840.- Expedición de Balmaseda y declaración de las Cortes diciendo habían cumplido bien y fielmente lo prometido en Vergara; declara el Gobierno que el país no ha tenido participación en los sucesos de 1841 y sin embargo, se le castiga, se subleva Alzáa en 1848 y es cogido y fusilado; en 1856, al retirar las tropas de estas provincias, por los sucesos políticos del interior, las autoridades militares declaran, en una alocución, quedaba entregado este distrito a la lealtad de los vascongados; acuden a la guerra de África en 1860 con hombres y dinero, y el 69 a Cuba; última guerra civil, otras provincias se sublevaron antes que las Vascongadas, en 1872, en sentido carlista y republicano.- Amorevieta, Oroquieta.- Causas de la guerra del 73, abandono del país por las fuerzas y autoridades del Gobierno, desquiciamiento general y falta de medios en el Gobierno para el restablecimiento del orden.- Inculpaciones que Castelar dirige a los republicanos, proclama de D. Alfonso a su advenimiento, falta de conocimiento de ella e imposibilidad de obrar como se les proponía; fuerzas carlistas y personajes civiles y militares extraños al país

Hemos intentado seleccionar del extenso discurso de Moraza lo que pudiera ser más relevante:

> El proyecto de ley, según el dictamen de la comisión, entraña la reforma esencial del régimen de mi país; y yo, señores, con arreglo a mi conciencia, aunque con el mayor pesar, aunque con el mayor dolor, no puedo menos de combatirlo con todas mis fuerzas, que harto escasas y reducidas son, a la vez que con el respeto, el miramiento y la consideración que corresponde.
>
> (...)
>
> Se trata de consumar un acto que la historia, a la que se va a arrancar uno de sus más preciosos florones, uno de sus últimos y más hermosos monumentos, juzgará algún día.
>
> (...)

que allí había; conclusión de la guerra.- Los Fueros nada tienen que ver con las causas que dieron origen y favorecieron al sostenimiento prolongado de la guerra.- Ley de 25 de octubre de 1839; esta ley ha sido reconocida y respetada por todas las Cortes y todos los Gobiernos hasta la fecha, está, pues, vigente.- La abolición se verifica por virtud de un castigo y como efecto de la victoria.- La idea religiosa y no la foral fue causa de la guerra; porque durante la guerra se organizó el país foralmente.- Contrafueros.- Injusticia del castigo impuesto.-El malestar de las Provincias Vascongadas puede ser explotado por los partidos políticos, enemigos de la Patria.- El proyecto de ley anula por completo los Fueros, deja ilusorias las promesas hechas y carece de oportunidad; la unidad constitucional quedó realizada a tenor de la interpretación dada a la ley del 39.- La opinión pública no puede apreciarse para resolver los arduos y graves negocios de Estado; ni las exposiciones contra los Fueros, ni los comisionados que piden su abolición puede decirse que representan las legítimas aspiraciones de la opinión pública, pues que, mientras aquéllas no aducen razones valederas, en el recurso de las Diputaciones a las Cortes las hay incontrastables, de todo orden y de irresistible y decisivo influjo.- Las Provincias prestan el servicio militar y pecuniario por un método especial con arreglo a Fuero y costumbre peculiar y a esto no se opone la Constitución, que se limita a establecer grandes principios, dejando la forma de cumplirlos para leyes especiales.- Se pide también la destrucción de nuestro régimen administrativo, cuya excelencia y superioridad todos reconocen y el tiempo garantiza, más bien que su reforma, reforma que, en caso de necesidad, haríamos nosotros sometiéndola a la aprobación de la corona.- Los liberales no prestaron sus servicios para cooperar a la destrucción de sus instituciones.- El País Vascongado no ha recibido nunca recompensa por servicios prestados a la patria.- En cuestiones de derecho no se puede transigir como en cuestión de intereses.- El art. 1º del proyecto supone la anulación completa del Fuero y de la ley del 39; el 2º anula la ley 5, título 1º del Fuero de Vizcaya, el capítulo 8, título 11 del de Guipúzcoa, la cláusula segunda de la escritura de la voluntaria entrega de Álava y la costumbre de un país calificado de República militar; el 3º deroga la ley 4ª, título 1º del Fuero de Vizcaya, el capítulo 8, título 11 del de Guipúzcoa, la cláusula 2ª de la escritura de Álava y anula una inmensa serie de declaraciones de los Monarcas, de los Consejos y Tribunales en punto a tributos y a la libertad de comercio; el 4º no sólo viola el Fuero y la ley del 39, sino que para la reforma invoca leyes derogadas, unas, y otra inaplicable a estas provincias, como es la del 41 relativa a Navarra; en una palabra, el dictamen y el proyecto atacan y destruyen esencialmente las libertades vascongadas.- Los estados autónomos no han sido jamás un inconveniente a la realización de la unidad bien entendida.- Perjuicios e inconvenientes de una innovación tan radical.- Los Reyes antiguamente oían sus quejas y les guardaron sus libertades, si ahora se obra por efecto de las circunstancias, el tiempo hará que les tengan que hacer justicia y guardar consideración". (José María DE ANGULO Y DE LA HORMAZA: ob. cit., p. 114-116.)

La providencia ha puesto al pueblo euskaro al pie de las vertientes pirenaicas para que sea el baluarte inexpugnable y el centinela avanzado de la independencia y de la libertad de la Patria.

(...)

Solo un pueblo, no de raza latina, tiene como nosotros fundada su legislación en el derecho consuetudinario, en las costumbres, que, como sabéis mejor que yo, son la base del cumplimiento de las leyes... El pueblo a que he aludido es el pueblo inglés, el pueblo de las libertades por excelencia, el pueblo de la descentralización más completa, el pueblo de los Estados autónomos.

(...)

Nosotros, que recordamos siempre con orgullo las glorias imperecederas de Numancia, de Sertorio y de Viriato, que se han ensalzado en este sitio, y a cuyos elogios nos hemos unido con el mayor entusiasmo, ¿no hemos de obtener que se conceda una parte de esas glorias para los vascongados, cuyo idioma, cuya raza y cuyas costumbres prueban su independencia y sus esfuerzos para oponerse a las invasiones extranjeras?

(...)

Debo anticipar acerca de esto [la voluntaria entrega a la Corona de Castilla] dos hechos generales de suma importancia: el primero, que la agregación de las Provincias a la Corona, tuvo lugar durante un período de calma y de concordia completo, en un período durante el cual no había el menor intento de agresión contra aquel país por parte de los Reyes. Por consiguiente, la espontaneidad de aquellos actos es indisoluble; y siendo así, claro está que no habían de entregarse las Provincias, como lo hicieron, para perder su libertad, usos y costumbres, sino para conservar esos mismos usos, costumbres y libertades. Segundo hecho... las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, ingresaron en la Corona de Castilla antes que Navarra, Aragón, Valencia y Condado de Barcelona; de modo que mucho antes que esos reinos vinieron nuestras provincias a la congregación nacional.

(...)

¿No os parece, que sean cualesquiera los orígenes de nuestros títulos y de nuestros derechos; no os parece, repito, que una posesión de tanto tiempo [setecientos años] en el ejercicio de un derecho, es un título sagrado para

conservarle?

(...)

Nosotros tenemos, y siempre hemos tenido y calificado como paccionadas, como verdaderos contratos nuestras voluntarias agregaciones a la Corona. Será un error sostenido de buena fe, como yo lo sostengo aquí, pero la historia y la ciencia del derecho me amparan. Las agregaciones del país vascongado han sido voluntarias y paccionadas, y tienen todos los caracteres de un contrato obligatorio con arreglo a la razón y a la justicia.

(...)

Si la potestad que se confiere bajo de bases y pactos no es absoluta sino limitada, el que la obtiene no puede derogar por sí lo pactado... Si en estas agregaciones el Rey ha contraído el compromiso de respetar y hacer que se respeten esas bases y esos derechos preservados, y si las leyes generales no se extienden a las provincias ni a los pueblos unidos de aquel modo, claro es que no hay más remedio que respetar los fueros y libertades de las Provincias Vascongadas.

(...)

Se ha dicho, señores, que las instituciones vascongadas respiran un espíritu eminentemente reaccionario, lo cual no es así, porque el fundamento, la piedra angular de esas instituciones es la libertad bien entendida; es la libertad práctica, que no conmueve las sociedades; es la libertad, origen de todos los bienes de los pueblos. ¡Reaccionarias las instituciones de mi país! Pues oíd, Sres. Diputados, a pesar de que lo debéis tener perfectamente conocido, lo que en el preámbulo de la Constitución de 1812 se dice de las libertades vascongadas: 'que presentando a cada paso en sus venerables fueros una terrible protesta y reclamación contra las usurpaciones del Gobierno y una reconvención irresistible al resto de España, por su deshonroso sufrimiento, excitaba de continuo los temores de la corte, que acaso se hubiera arrojado a tranquilizarlos con el mortal golpe que amagó a su libertad más de una vez en los últimos años del reinado anterior, a no haber sobrevenido la revolución.

(...)

Háse dicho también que los vascongados no han tenido otra razón ni otro derecho para el sostenimiento de sus libertades que su valor... ¿Cómo ha

de ser el valor título de derecho de las Provincias Vascongadas? ¿Qué son las Provincias Vascongadas, pobres y débiles comparadas con la pujanza y con los grandes medios de la Nación? Pues qué, la fuerza, la violencia, ¿son nunca, Sres. Diputados, título legítimo de ningún derecho? [Moraza aguijonea, sin citarlo, a Cánovas por su desdichada frase "la fuerza es el derecho".

(...)

"Las Provincias Vascongadas nunca han dejado de contribuir a las necesidades patrias dentro de su régimen, y siempre han estado dispuestas y estarán en lo que les sea posible al engrandecimiento de la Nación".

(...)

¿Y quién ha sostenido la bandera de los fueros sino el partido liberal, víctima propiciatoria de esta cuestión?

(...)

No; las Diputaciones forales no han sido la causa de las guerras; yo protesto de esto solemnemente, ni menos han sido ni son los carlistas, como se ha intentado suponer.

(...)

Se ha dicho que en las Provincias Vascongadas hay mucha miseria, que hay un desorden administrativo completo, que allí los caciques hacen todo lo que quieren, que arreglan las cosas a su gusto, y no sé cuanto más; todo lo cual no prueba sino un desconocimiento absoluto de nuestra organización".

(...)

Respecto a la indicación de que en el reino de Navarra se hizo el arreglo antes de dos años, tengo que decir que las condiciones en que se encontraba el reino de Navarra eran muy diversas de las condiciones en que se encontraban y se encuentran las Provincias Vascongadas. Navarra tenía hecha su unificación dentro de su mismo reino; Navarra tenía una situación económica común, una organización general igual, muy otra de la de las Provincias Vascongadas, que se rigen por distintos métodos, y cuyos respectivos Estados son distintos; y esto será siempre un obstáculo para que en las Provincias se lleve este asunto con la rapidez con que se llevó a Navarra, a la que

se oyó con una amplitud grande, como de su arreglo aparece. Las Provincias sin embargo están siempre dispuestas a obedecer, a cumplir y guardar la ley de 25 de Octubre [de 1839], que no está derogada, que está vigente y en toda su fuerza, como así se ha declarado en esta Cámara.

(...)

No es cierto que el régimen foral haya servido nunca al país para ponerse al frente de la Nación; que se haya desconocido nunca la ley de 1839; que los fueros han producido las dos guerras; que los comisionados que han venido no han sido nombrados según fuero; que nuestras instituciones no son instituciones libres; que no todos los liberales vascongados son fueristas; que los Ayuntamientos que hay están elegidos según fuero; que las Diputaciones han sido el núcleo de la guerra; que los batallones están todavía organizados; que los fueros son una servidumbre para España; que el mayor castigo que podría dársenos sería el restablecimiento completo de los fueros; que la rebelión ha sido continua y permanente; que el sentimiento religioso es muy moderno, lo cual constituye el cargo más extraño que haya podido hacerse a un país de creencias tan arraigadas y constantes, como quiera que se remontan a los antiguos tiempos en que, antes de la venida de Jesucristo, el pueblo vasco vivía abrazado a su sacrosanto *lauburu*; y desde entonces no ha consentido ni tolerado la mezcla de ninguna religión que no sea la católica, en el seno de lo que con el mayor fervor y sinceridad y devoción ha conservado la inmaculabilidad de sus tradicionales sentimientos en este punto... Se ha dicho igualmente que el gobierno y el Rey se llenarán de gloria aboliendo los fueros. ¡Oh, qué error tan lamentable! Porque no puede caber gloria en la demolición de la obra veneranda de los siglos, y en acabar con un país pobre, laborioso, que ha sido siempre leal a sus Reyes, y que conserva en su seno los gérmenes del monarquismo más puro y más tradicional.

(...)

Ciertamente que el régimen de aquel país, como obra humana, no está exento de defectos; pero los defectos que puede tener, no que los tenga, ¿exigen una reforma tan esencial como se pide? Lo que se pide no es una reforma, es una verdadera destrucción del régimen que allí existe.

(...)

Bien ajenos estaban los valientes defensores de Bilbao, San Sebastián, Vitoria, Hernani, Irún, Guetaria y otros puntos de que sus sacrificios en aras de la Nación habían de proporcionarles por premio y término de toda la horrible realidad de la desesperación de sus queridas libertades.

Moraza venció con su brillantez y erudición, pero no convenció a su auditorio, escasamente nutrido de diputados. Y es que no hay mayor sordo que el que no quiere oír.

Todos los diputados vascos[170] hicieron uso de la palabra. Rememoraron las gestas heroicas de los liberales en la lucha por la libertad, cuando la mayoría de la población vascongada les era manifiestamente hostil. Recurrieron al auxilio de la historia que les proporcionaba la fuerza de su derecho. Todo fue inútil. Ni siquiera los diputados y senadores navarros, los mismos que tan complacidos quedaron con el nefasto artículo 24 de la Ley de presupuestos, acudieron en su auxilio.

Cuando el 19 de julio de 1876 el Congreso dio su aprobación al texto acordado previamente por el Senado, los diputados vascos abandonaron el hemiciclo en medio de un respetuoso silencio. Emilio Castelar, que había sido presidente de la efímera primera República, exclamó:

¡Algo grande muere hoy en España!

Estaba en lo cierto. Para desgracia de España entera.

La ejecución de la ley abolitoria

Es posible que Cánovas no pretendiera liquidar el régimen foral. De su famoso prólogo a "*Los vascongados*" se desprende que sólo repudiaba las dos exenciones que convertían en odioso privilegio, a los ojos de muchos, el régimen foral de las Provincias, pero en cambio admiraba su administración ejemplar y consideraba que debía extenderse al resto de España. Es probable que sólo quisiera eliminar las dos exenciones que consideraba –y en verdad lo eran- indefendibles. No tenía mucho sentido oponerse al servicio militar si se tiene en cuenta que durante cuatro años los jóvenes vascongados habían engrosado el ejército de Carlos VII. Y era injusto mantener la exención de contribuir a las cargas comunes de la Nación y limitarse a la concesión de un donativo voluntario, puesto que las Provincias Vascongadas y sus habitantes también se beneficiaban de la acción del Estado.

170 En contra del proyecto de Cánovas intervinieron en el Congreso, además de Moraza, los diputados vascongados Barcáiztegui (conde de Llobregat), Vicuña, Lasala y Garmendia. También intervinieron en contra el diputado navarro Javier Los Arcos y el diputado por Oviedo Alejandro Pidal y Mon. En el Senado lo hicieron los senadores Aguirre y el general Del Castillo.

Una vez laminadas las dos exenciones demonizadas por la opinión liberal, Cánovas entendió que no tenía sentido humillar más a los vascongados. Bastaba, según pensaba, con hacer ligeros retoques en su régimen económico-administrativo. Por eso incluyó en la ley la autorización al Gobierno para acordar, con audiencia de las Provincias, la introducción de reformas en su antiguo régimen foral. Pero de nuevo topó con la intransigencia vascongada, que le llevó a su vez a una actitud poco conciliadora. Al *todo o nada* de las instituciones vascas, sobre todo de las Juntas Generales y de la Diputación vizcaínas, respondería con la inflexible determinación de que o se comprometían al estricto de la ley abolitoria o no habría margen para ningún acuerdo. En suma, intransigencia irreconciliable por ambas partes.

Las Juntas Generales prohibieron a las Diputaciones generales colaborar con el Gobierno en la aplicación de la Ley abolitoria y, sin poner los pies en el suelo, acordaron pedir a la Corona su derogación. Los comisionados vascongados mantuvieron el 16 de diciembre de 1876 una tensa reunión con el propio Cánovas del Castillo de la que salieron sin avenencia. El País vascongado se dividió entonces sobre la postura a seguir. Mientras Álava y Guipúzcoa parecían más proclives al entendimiento, Vizcaya se opuso radicalmente a cualquier componenda. Declarada en rebeldía, el 26 de abril de 1877 el corregidor político y gobernador civil, Antonio Aranda, decretó la disolución de las Juntas Generales extraordinarias "*ante la imposibilidad de venir a un acuerdo favorable al país*". Era el primer acto de la supresión definitiva de las instituciones forales. A la intransigencia rebelde de Vizcaya respondió Cánovas con un Real Decreto de 5 de mayo de 1877, que ordenaba la estricta aplicación de la Ley de 1876 en dicha provincia. Nada más tener conocimiento de este Real Decreto, la Diputación general vizcaína se reunió en sesión extraordinaria y acordó disolverse, denunciando "*solemnemente la injusticia y violencia*". Una protesta

> que quiso consignarlo así en esta acta a fin de que de ninguna manera se tengan por menoscabados los derechos del Señorío de Vizcaya y pueda reclamar en tiempo oportuno el restablecimiento de las leyes tutelares.

A partir de este momento, la suerte estaba echada. La disolución de las instituciones del Señorío y el establecimiento en Bilbao, el 15 de mayo de 1877, de la Diputación provincial, provocó la solidaridad guipuzcoana, que se mostró dispuesta a seguir la misma suerte. Sólo Álava intentó transigir, pero ya era demasiado tarde. El 13 de noviembre de 1877, el Gobierno de Cánovas dictó un nuevo Real Decreto fijando para Álava y Guipúzcoa la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, que ya les había sido asignada al igual que en el caso de Vizcaya, por la Ley de presupuestos. Cuando las Juntas alavesas se disponían a debatir el

Decreto fueron disueltas por el gobernador. Lo mismo ocurrió en Guipúzcoa. El 6 de diciembre de 1877 se constituyó la nueva Diputación provincial de Álava y el 11 de diciembre la de Guipúzcoa. La abolición de los fueros vascongados se había consumado[171].

171 Sobre el fin del régimen foral vascongado véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *Cánovas del Castillo y los conciertos económicos*, ob. cit., p.451-546.

EL AVE FENIX DE LA FORALIDAD VASCA: LOS CONCIERTOS ECONÓMICOS

El primer concierto (1878)

Fácil es de comprender la desolación que produjo en la sociedad vascongada la pérdida de los fueros. Cánovas había doblegado al País Vasco en el que liberales y carlistas se habían unido inútilmente en defensa del régimen foral. No hubo protestas populares porque el País seguía ocupado por buena parte del contingente militar que había derrotado al ejército de Don Carlos.

Cánovas era consciente del sentimiento de humillación de los vascongados. Pero además tenía un gravísimo problema. Sin la colaboración de las Diputaciones en su aplicación, los Decretos de nivelación tributaria eran papel mojado. La Hacienda estatal no tenía información sobre la renta y la riqueza de Vascongadas. Por otra parte, carecía de un cuerpo de recaudadores capaz de adentrarse en las profundidades del País Vasco en aquellas circunstancias. Cánovas tomó entonces una decisión inteligente. Invitó a las Diputaciones provinciales a responsabilizarse de la cobranza de los impuestos a cambio de una generosa compensación económica.

El 13 de noviembre de 1877, el rey Alfonso XII promulgó, a propuesta del Gobierno, un Real Decreto por el que se regulaba minuciosamente la aplicación de las contribuciones en las tres Provincias. La disposición gubernamental establecía

los cupos que Álava, Guipúzcoa y Vizcaya habían de satisfacer por la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, que era por aquel entonces el impuesto fundamental del sistema tributario español. Se establecía que las Diputaciones propusieran a la presidencia del Consejo de Ministros, dentro del plazo de 30 días a contar desde la publicación del Decreto en la *Gaceta*, por escrito o por medio de comisionados, "la forma que estimen más en armonía con las circunstancias del país" para la exacción de la referida contribución. En cuanto a las demás contribuciones, impuestos y rentas, el Gobierno oiría a las Diputaciones, por separado, "a fin de resolver sus reclamaciones convenientemente y *procurando, si es posible, que lo sean de común acuerdo*".

Las Diputaciones enviaron sus comisionados a Madrid, que ni siquiera se pusieron de acuerdo para mantener una postura unitaria. Pero, finalmente, en febrero de 1878 se llegó al acuerdo con el Gobierno, aunque el presidente de la Diputación vizcaína salió enfadado tanto con Cánovas como con los comisionados alaveses y guipuzcoanos. Con el primero porque se negó a que el acuerdo se plasmara en una ley, pues se consideraba habilitado por la Ley de 1876 para formalizar lo acordado en un Real Decreto[172].

Cumplido, pues, este trámite de audiencia, Cánovas elevó al rey Alfonso XII lo que ha pasado a la historia como el primer CONCIERTO económico. Se trata de un Real Decreto de 28 de febrero de 1878, "*fijando los cupos de contribuciones que las Provincias Vascongadas han de satisfacer al Tesoro en cada uno de los ocho años económicos que empezarán a contarse desde 1º del próximo mes de Julio y dictando disposiciones sobre la materia*".

No tenía Cánovas la menor intención de reflejar en este Real Decreto el carácter de *concierto* como sinónimo de *acuerdo, convenio* o *pacto*. Haciendo de la necesidad virtud, Cánovas resuelve la difícil papeleta de la cobranza de los impuestos al encomendar su recaudación a las Diputaciones y fijar un cupo por cada uno de los impuestos, asignándoles un premio de cobranza. Además, si las Diputaciones recaudaban por encima del cupo prefijado, el exceso pasaba a engrosar las arcas provinciales. No había nada que implicara autonomía tributaria, pues debía aplicarse estrictamente la normativa del Estado.

¿Cuál es la razón por la que esta disposición haya pasado a la historia como el primer "*concierto económico*" entre el Estado y las Provincias Vascongadas? Para entender esto hay que ir a la exposición de motivos del Real Decreto y a la

172 Sobre la negociación y promulgación del primer concierto véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *Cánovas y los conciertos económicos*, ob. cit., p. 537-578.

interpretación que poco después daría el propio Cánovas.

Esto dice el primer párrafo de la exposición de motivos del Real Decreto:

> Establecida la unidad constitucional en las Provincias Vascongadas; verificada la primera quinta, y estándose llevando a cabo los preliminares de la del presente año con la misma regularidad que en las demás del Reino, ***faltaba que entrasen aquellas en el concierto económico***; faltaba que, cuantas manifestaciones tributarias se consignasen en los presupuestos generales del Estado, y cuantos gravámenes pesasen sobre la propiedad, la industria y el comercio, afectasen de igual modo a los naturales de aquel país que el resto de los españoles.

Y al final de la extensa exposición de motivos se vuelve sobre la misma idea expresada en el párrafo que acabamos de transcribir:

> *Descender a mayores detalles, exponer de una manera minuciosa y detenida la serie de trabajos realizados, y consignar aquí las dificultades que ha sido preciso vencer* ***para llegar al fin deseado****, obra sería por demás pesada y enojosa y de ella prescindirá el Gobierno de V. M., pero lícito le será, para concluir, expresar su satisfacción al poder decir al país y a V. M. que* ***los deberes que le impuso la Ley de 21 de Julio de 1876 se hallan cumplidos****; que los principios en ella consignados, guardados por el Gobierno con esmerado afán, han salido incólumes; que en las filas del Ejército nacional se encontrarán en adelante confundidos los vascongados con los soldados de las demás provincias de la Monarquía; y, finalmente, que las Provincias Vascongadas,* ***dentro ya del concierto económico****, contribuirán al sostenimiento de las cargas públicas en igual proporción que las demás de España.*

Es suma, Cánovas se congratulaba de que gracias a su sabiduría y tenacidad se había consumado la aplicación de la Ley de 1876 de modo que las Provincias Vascongadas estaban "*dentro ya del concierto económico*" de la nación. Era el Gobierno quien dictaba las disposiciones oportunas sobre la materia y además este sistema descentralizado de recaudación no era definitivo. Al final de octavo año el Gobierno decidiría si el sistema establecido se mantenía o no.

Un debate esclarecedor: la interpelación de Ricardo Balparda

El "concierto" no fue recibido con entusiasmo por las Provincias Vascongadas.

Así se reflejó en un agrio y apasionado debate en el Congreso de los Diputados, que sirvió al menos para que Cánovas admitiera que el Real Decreto había sido fruto del acuerdo con las Diputaciones vascongadas.

El 14 de diciembre de 1878 el Congreso debatió una interpelación al Gobierno presentada por los diputados Ricardo Balparda[173] y Sebastián Abreu[174]. Los interpelantes pretendían tratar "sobre la situación de las Provincias Vascongadas", pero el debate se convirtió en un alegato contra la ley abolitoria y sus normas de ejecución, incluido el primer "concierto". Disposiciones todas ellas dictadas mientras el País vascongado se encontraba amordazado al seguir ocupado por el ejército y sujeto a severas leyes de excepción.

Balparda acusó a Cánovas de haber impedido con su intransigencia llegar a un acuerdo con las instituciones forales vascongadas. A su juicio, el momento elegido para promulgar la ley de 1876 no había sido el más oportuno, porque se hizo en medio de grandes pasiones que habían impedido al Congreso tener "*libertad de espíritu*", "*alteza de miras*" y "*frialdad de juicio*", que habrían sido imprescindibles para abordar la cuestión vascongada. En vez de aniquilar, "políticamente hablando", al partido carlista, único responsable de la contienda, "la sanción se buscó en otra parte. ¿Y dónde se buscó? En los fueros de la Provincias Vascongadas". Sobre ellos se cebó la opinión pública y fue creciendo "ese *tolle tolle*[175] que ahogó aquellas venerandas instituciones y las arrancó de raíz".

Añadió Balparda que el Gobierno no había practicado la política de conciliación que defendía entonces el presidente del Consejo de ministros, en alusión al prólogo de "Los Vascongados". Recordó que había asistido en la tribuna del público a la sesión del Congreso en la que Cánovas invocó el principio de que la fuerza constituye derecho:

> Cuando yo oía este principio que la historia tal vez puede aprovechar, pero que el legislador no puede invocar nunca, y menos desde tan altísimo puesto;

173 Ricardo Balparda y Fernández, diputado vizcaíno, pertenecía al Partido Liberal (progresista) de Práxedes Mateo Sagasta.

174 Sebastián Abreu, liberal progresista, fue diputado por Álava ininterrumpidamente entre 1876 y 1901, año en que murió sin haber tomado posesión de su escaño. Abreu publicó un libro titulado *Situación de los obreros en España y medios para mejorar sus condiciones* (Vitoria, 1871), en el que puede encontrarse una confesión implícita de la existencia de la lucha de clases, aunque su continuo alegato en favor de la armonía social le impidiera reconocerlo. Abreu presentaba con severos trazos la situación social de España que se vivía como "lucha entre el pobre y el rico, entre los que tienen y los que no tienen". (Véase Manuel PEREZ LEDESMA: *Ricos y pobres. Pueblo y oligarquía*", edición digital de *dialnet.unirioja.es*.)

175 Imperativo latino. "*Tolle tolle crucifige eum"* ("¡fuera! ¡fuera! ¡crucifícale") fue el grito de la multitud que pedía a Pilatos la crucifixión de Cristo.

> cuando yo oía eso, me acordaba de este párrafo magnífico y decía*: ¿cómo es que el señor presidente del Consejo de Ministros, que antes pensaba que la forma para resolver este problema era la de una gran conciliación nacional, ahora invoca el principio histórico, pero nunca propio del legislador, de que la fuerza constituye derecho, y lo invoca con esa desnudez con que lo hace?; porque, Sres. Diputados, yo recuerdo que aquel día lo hizo con tal desnudez que todos los que amamos los principios de justicia y de derecho sufrimos una especie de horripilación. ¡La fuerza constituye derecho!* ¿Es que S. S. se había ya entonces contagiado con esa corriente, se había ya entonces dejado llevar de aquella pasión descaminada a que antes me refería? ¿Es que S. S. iba ya a hacer con las Provincias Vascongadas lo que por fin ha hecho? Ese Gobierno y esa mayoría han procedido con las Provincias Vascongadas como verdaderos revolucionarios igualitarios, aplicando los principios igualitarios mal entendidos de la revolución francesa, y prescindiendo de toda idea de derecho, de toda idea histórica y de toda idea propia de los partidos conservadores.

Balparda analizó después el Real Decreto de 5 de mayo de 1877 por el que se imponía a Vizcaya, *manu militari*, la nivelación contributiva prevista en la ley de 1876, que a partir de entonces quedaba sujeta a todos los impuestos y contribuciones en el modo y forma que las demás provincias de la Monarquía. Acusó entonces al Gobierno de haber actuado "con saña y despecho" frente a "la actitud digna, noble y levantada de las autoridades forales".

El diputado vizcaíno se refirió a continuación al Real Decreto de 28 de febrero de 1878, es decir, la disposición que se consideró más tarde como el primer concierto económico. Calificó de arbitrarias las cuotas a satisfacer por la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería y añadió:

> Después de esto, el decreto tiene el defecto de ser, no por ocho años, como se han figurado algunos, sino de quedar completamente a merced del Gobierno que sea por ocho o por dos o por tres; porque estas cuotas se han fijado sin perjuicio del resultado que den las operaciones catastrales, el padrón industrial y demás bases sobre las cuales se determina la tributación.

En otro momento de su intervención, al referirse a la situación de excepción que padecían las Provincias Vascongadas, lanzó a Cánovas esta tremenda diatriba:

¿Y qué se ha hecho con las facultades discrecionales en las Provincias Vascongadas? ¿Cómo se aplican allí esas facultades discrecionales? Señores Diputados, dispensadme que en este punto me exalte algún tanto y me apasione; lo hago así, porque considero que la única voz libre que se puede levantar en defensa de aque-

llas provincias en estos momentos es la de sus Diputados, es ahora la pobre, la humilde que tiene el honor de dirigirse a vosotros; porque allí no hay libertad, ¡qué digo libertad!, allí no hay asomo de libertad para nada, ni para nadie; allí, cuando se agitan los asuntos administrativos más importantes; cuando se introducen las modificaciones más radicales y más sensibles para el corazón vascongado; cuando todo se está conmoviendo, no puede la prensa ocuparse de esas modificaciones, ni hacer las observaciones racionales y justas que tenga por conveniente; la prensa allí no puede decir nada, no puede decir nada desde el día que se concluyó la guerra, porque ni antes ni después de la ley de 21 de Julio se le ha consentido decir absolutamente nada"[176].

Sin embargo, el vibrante alegato de Balparda tenía un punto de extraordinaria debilidad: la negativa de las Diputaciones a concertar un sistema que garantizase que las Provincias contribuyeran a las cargas generales de la nación, poniendo punto final al anacrónico sistema de servicios o donativos voluntarios. Y el momento para haberlo hecho era antes de que Cánovas hubiera presentado a las Cortes el proyecto de ley de abolición de la exención militar y de extensión de las obligaciones contributivas. Podía acusársele a Cánovas de intransigencia por su empecinamiento en plantear cuestiones de principio inaceptables para las Provincias, pero no menor fue la de las Diputaciones. Al final, como siempre ocurre, la cuerda se rompió por el punto más débil. Los liberales vascongados no supieron calibrar que, por muy grande que hubiera sido su contribución a la derrota carlista, no era suficiente para compensar la animadversión causada por la constatación de que la gran mayoría de los vascongados había abrazado la causa de Carlos VII. La negativa de las Diputaciones a convenir sobre la aplicación de los dos puntos de la ley de 1876, alegando que no tenían mandato de las Juntas para ello, precipitó un final que Cánovas, sin duda, no había escrito en su guión, como se desprende del artículo 4º de aquélla, en la que se facultaba al gobierno para introducir reformas en el régimen foral. Y reformar no es suprimir o derogar, aunque en su réplica Cánovas retorcería este argumento.

Seguidamente subió a la tribuna el diputado Abreu. Trasladó al Congreso el gran disgusto de los liberales vascongados:

> Yo no creo que en las Provincias Vascongadas ha debido castigarse a nadie, porque si se trataba de castigar al carlismo, debía castigarse a todo el carlismo de España; a este propósito, yo lo único que digo es que los

176 Un año más tarde, el 4 de noviembre de 1879, el general Arsenio Martínez Campos, presidente interino del Gobierno por ausencia de su titular Práxedes Mateo Sagasta, presentó a la aprobación del rey Alfonso XII un Real Decreto restableciendo las garantías constitucionales en las Provincias Vascongadas y Navarra.

> más castigados con vuestras disposiciones son los que han estado, siempre, a vuestro lado. ¿Cómo os extraña, entonces, el profundo disgusto que allí experimenta el elemento liberal? Ese elemento al combatir a vuestro lado defendía los fueros, y ahora, además de quitarle los fueros, hacéis que queden más perjudicados. Las Provincias Vascongadas eran las llamadas por sus condiciones especiales a constituir el principal fundamento de las ideas conservadoras y de la monarquía restaurada, y el Gobierno con su conducta parece que se ha propuesto alejarlas de lo que más los interesa.

Finalizó con estas palabras:

> Hace ya años que ha terminarlo la guerra, y nos tenéis sin garantías constitucionales y sujetos a una dictadura militar. O estas medidas son por completo inútiles y están injustificadas, o es que tenéis algún temor, y este temor, si existe, es la consecuencia de vuestra política; porque si solo sostenéis el ejército de ocupación y nos tenéis privados de las garantías constitucionales esperando así que desaparezca el amor que profesamos los vascongados a nuestras instituciones, ya podéis dar el carácter de perpetuidad a esas medidas, porque el amor a nuestras instituciones no desaparecerá jamás.

Cánovas se defiende

Cánovas del Castillo replicó airadamente a las acusaciones vertidas por los diputados vizcaínos. Defendió que había realizado todo lo posible por evitar la ley de 1876. Afirmó:

> "…llevé la prudencia hasta donde era posible llevarla sin incurrir en flaqueza; y solo cuando vi que la prudencia era ineficaz, y que podría tomarse por flaqueza, como durante tantos años se había tomado, y que pudiera abrigarse la pretensión, que desde 1839 había pasado de pretensión a realidad, de burlar las leyes del país por medio de dilaciones y de protestas, entonces obré como me mandaba mi deber, disolví las Diputaciones, suprimí el régimen foral y cumplí estrictamente, es verdad que la he cumplido, y ese cargo que esta tarde me ha dirigido el Sr. Balparda será uno de mis mayores títulos al reconocimiento de mis conciudadanos en el porvenir, cumplí, digo, estrictamente la ley de 21 de Julio y realicé la unidad nacional".

A renglón seguido acusó a las instituciones forales de "resistencia facciosa". En esta frase se encierran las razones de Cánovas para actuar como lo hizo. En primer lugar, debía mantener el principio de autoridad. De no hacerlo así,

podía abrirse un boquete en la fortaleza del Gobierno y poner en peligro el éxito de la Restauración. En segundo lugar, estaba el precedente de la ley de 1839. Lo cierto era que habían fracasado todos los intentos para proceder al arreglo definitivo de los fueros, previsto en su artículo segundo. No quería correr la misma suerte que los gobiernos anteriores. En el debate de 1876 los diputados vascongados alegaron que las Provincias siempre habían estado prestas al arreglo. Pero no era cierto. El partido del "todo o nada" se había impuesto siempre. Ahora purgaban las consecuencias. Si hubieran concertado en 1839, su régimen hubiera estado inserto en la unidad constitucional. Podría haber pasado por alguna dificultad, como ocurrió en el caso de Navarra hasta que llegó al convenio de Tejada de Valdosera, pero nadie –ni siquiera en 1893 el ministro de Hacienda Germán Gamazo– se atrevió a plantear la derogación en su integridad de la Ley Paccionada. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, Cánovas tomó la más drástica de las decisiones: suprimió el régimen foral y cumplió estrictamente la ley abolitoria en lo relativo a la eliminación de las exenciones militar y contributiva. Pero buscó de nuevo el acuerdo con las Provincias y lo obtuvo en sus negociaciones con las nuevas Diputaciones provinciales, que ya no estaban vinculadas a los acuerdos de las Juntas Generales sobre la ley abolitoria y habían sido nombradas, eso no lo dijo, por el propio gobierno.

Añadió después Cánovas que el virulento ataque de Balparda no le haría ninguna mella en la estimación del País:

> Sí; he cumplido la ley, he hecho todo lo que la ley mandaba, he sido intérprete fiel de la voluntad del país, de la voluntad de los Cuerpos Colegisladores y del Rey; las Provincias Vascongadas pagan hoy lo que todas las demás y no se les ha hecho ningún favor. ¿Es esto cierto? Pues más en mi abono, más digno de vuestro aplauso, Sres. Diputados.

Es en ese momento del debate cuando Cánovas alude al Real Decreto de 28 de febrero de 1878 –el primer "concierto"– al hilo de su pregunta anterior sobre si era cierto que las Provincias Vascongadas pagaban en ese momento lo que todas las demás y no se les había hecho ningún favor. Su respuesta no pudo ser más esclarecedora:

> Desgraciadamente por dificultades materiales que ha expuesto el Sr. Balparda, por falta de amillaramientos y de otro género de elementos para establecer y plantear las contribuciones públicas, ha habido que venir a arreglos y convenios que son una base segura para que en lo por venir la proporción entre las cargas públicas sea una verdad, ya que está hoy todavía muy distante de serlo.

Lo anterior ratifica la idea de la provisionalidad de la fórmula aceptada por las Diputaciones provinciales o, si se prefiere, concertada con ellas. Los "arreglos y convenios" tenían por objeto preparar la implantación de la nivelación total. El Real Decreto así concertado vendría a ser el precursor de la definitiva llegada de la Hacienda estatal. Y Cánovas confesó algo más: en esa etapa transitoria todavía se estaba lejos de alcanzar el objetivo final de la plena equiparación contributiva de las Provincias Vascongadas con las del resto de la nación:

> Ha dicho el Sr. Balparda que si algún beneficio existía para las Provincias Vascongadas, no era por favor que se debiese a este Gobierno, sino por la imposibilidad de trasladar allí desde luego la contribución, sea esto en parte; pero sería imposible dejar de reconocer que hoy están aquellas provincias muchísimo menos recargadas de impuestos que las demás.

Precisamente por haber dado ese trato benigno a las Provincias, Cánovas reconvino a Balparda, pues su interpelación podía volverse en contra de los intereses de aquéllas, entre otras razones porque podrían acordarse de su situación y dar un "repaso" al estado de sus contribuciones, de modo que "el Sr. Balparda no ha prestado a las Provincias Vascongadas ningún favor con la discusión que ha promovido esta tarde y que tampoco deja bien preparado el terreno para el porvenir".

Por otra parte, no compartía la opinión de que lo expuesto por Balparda fuera el reflejo fiel del pensamiento de las Diputaciones provinciales, pues siempre había procurado beneficiarlas sin salirse de los límites legales:

> Por mi parte, en lo que mi deber lo ha permitido, no me remuerde la conciencia de no haber llevado tan allá como podía, las consideraciones a las Provincias Vascongadas y a sus dignísimos representantes. Sería para mí un gran sentimiento, a pesar de las naturales decepciones de la vida pública que privan de cierto género de sensibilidades; sería para mí gran sentimiento poder imaginarme que todos los vascongados, y señaladamente las dignísimas personas que están al frente de la administración de aquellas provincias, tienen respecto de mi conducta y de mi gestión, la opinión que el Sr. Balparda ha manifestado aquí esta tarde. Yo me atrevo a afirmar que no la tienen. No ha habido ocasión en que sin faltar evidentemente a mi deber, sin cometer a todas luces un acto ilegítimo, haya podido yo hacer algo en bien de aquellas provincias, que no lo haya hecho. Constantemente he estado recibiendo muestras de deferencia y hasta de gratitud por mi conducta con aquellas provincias y con sus representantes.

Esto le llevó a alabar a las nuevas Diputaciones provinciales para concluir, no

sin entrar en contradicción con lo que acababa de decir, que en el Real Decreto todo había quedado resuelto:

> Las dignísimas personas que están al frente de aquellas provincias estiman en mucho su propia dignidad para exigirme, a cambio de su estimación y de su aprecio, que yo sacrificara la mía dejando de hacer lo que debía al Rey y al país. Y como eso no podían exigírmelo porque no lo hubieran hecho jamás en mi lugar, no me lo han exigido en efecto, y así es que sin aplaudir por eso la ley de 21 de Julio que ciertamente no habían votado, sin dejar de sentir que la ley de 21 de Julio exista, porque verdaderamente si de ellos hubiera dependido que la ley existiera, no existiría, no me han negado, a mí que no tenía otra misión más que ejecutarla, la estimación que ciertamente he merecido por mis actos constantemente benévolos, constantemente favorables a todo lo que dentro de mi deber podía ser para ellos conveniente. No me toca a mí juzgar si actos como el que el Sr. Balparda ha realizado aquí esta tarde, ya que no estén conformes, y esto tengo derecho para decirlo, ya que no estén conformes con los intereses generales de los vascongados, están o no conformes con las opiniones de las personas que tienen a su cargo la representación de aquellas provincias; no me toca mí juzgar esto; pero sin juzgarlo, me atrevo a creer, como he dicho antes, que no participan en manera alguna de las opiniones del Sr. Balparda, no solamente por lo que toca a mi persona, sino todavía más por lo que toca a la manera con que el decreto de 28 de Febrero, de que S. S. ha hablado, ha dejado resueltas todas las cuestiones.

Sobre la forma de elaborar el Decreto concertado, dijo:

> En la confección de ese decreto han tenido una parte considerable esas dignas personas; en la confección de ese decreto han sido oídas, han sido atendidas todas sus justas reclamaciones, y dado el principio de que ni ellos ni yo podíamos prescindir, son hasta cierto punto responsables conmigo de ese decreto que ha puesto término a todas las cuestiones de impuestos y contribuciones en las Provincias Vascongadas. La manera con que eso se ha hecho en el decreto que tuve la honra de poner a la firma de S. M. el Rey, la manera, la forma, no es solo mía; es mía de acuerdo con esas personas.

El resultado alcanzado demostraba, a su juicio, que no había sido ni tan "funesta" ni tan "tiránica" la aplicación de la Ley de 21 de julio:

> Lejos de eso, ese decreto constituye la aplicación más benévola que dentro de la ley de 21 de Julio era posible. Por consiguiente, combátase todo lo que se quiera la ley de 21 de Julio, puesto que se viene a combatir aquí inconstitucionalmente en unos términos y en una forma en que no es posible ya

> discutir las leyes; combátase todo lo que se quiera, como se ha combatido aquí esta tarde; mas dada la ley de 21 de Julio, hay que reconocer que los dignos representantes de las Provincias Vascongadas han estado conformes en que el decreto de 28 de Febrero contiene la aplicación más benévola posible de sus disposiciones.

Y concluyó su extensa referencia al "concierto" con estas palabras:

> Es claro que los representantes de las Provincias Vascongadas hubieran querido todavía más; no digo yo que ese decreto sea su ideal, porque su ideal sería que no existiera la ley de 21 de Julio; pero una vez admitido que la ley de 21 de Julio existe y ha de cumplirse, no pueden menos de reconocer, reconocerán siempre que era imposible darle una aplicación más benévola.

Llegado a este punto, Cánovas fue absolutamente sincero. El estado de excepción era imprescindible para la aplicación de la ley de 1876 porque

> después de concluida la guerra ha habido que hacer en aquellas provincias cosas muy difíciles, ha habido que acostumbrar a aquellos habitantes a sortear a sus hijos para entrar en las filas del ejército, ha habido que habituarlos al pago de tributos, ha habido que acostumbrarlos a un nuevo régimen que no era el antiguo régimen foral; y hubiera sido una insensatez de nuestra parte y también una grande injusticia imaginarnos que todo esto podía hacerse sin ningún peligro para el orden público en el seno de aquellas provincias. Sería tener una idea falsa de la naturaleza humana el creer que en un país que no ha tenido nunca esos tributos, dolorosos ciertamente para los que no han pagado ningún tributo o casi ningún tributo, cosa también que no puede menos de ser muy agradable para los que de esta suerte se encuentran exentos, que en un país colocado en esas condiciones podía establecerse la carga pública de las quintas y de los impuestos, en medio de una situación por completo agradable, en una situación de ánimo completamente tranquila, sin la menor perturbación moral, sin el menor riesgo de que los intereses o las pasiones provocaran convulsiones. Esa es una cosa completamente contraria a la naturaleza humana y con la cual el Gobierno no ha podido ni debido contar.

Cánovas era plenamente consciente de la gravedad de sus decisiones. Y si en las propias Cortes los representantes vascongados se pronunciaban como lo habían hecho Balparda y Abreu, no sería descartable que

> aquellos habitantes ignorantes y aunque pacíficos más sensibles a esas cargas que otra clase de personas, no tengan momentos de pasión o de ira que los lancen a vías de hecho, obligándonos a represiones crueles que serían

injustas si antes no se habían prevenido convenientemente.

Así que la presencia del ejército y el estado excepcional en que vivían las Provincias Vascongadas eran medidas preventivas. Sabía que todo eso era doloroso para el País. De ahí que se sintiera obligado a alabar "la prudencia y hasta la generosidad de aquel pueblo" pues cuando en ese mismo año había viajado a él no fue recibido con muestras de hostilidad sino con respeto, cosa que en verdad era cierto[177]:

> No habrá nadie que me crea a mí con mi experiencia y con mis años bastante iluso para que al pasear las Provincias Vascongadas, como las he paseado últimamente, haya creído que encontraría en aquellos habitantes gratitud o estimación por beneficios que les hubiera dispensado. No; aquellos habitantes, por desgracia mía, y por cumplimiento de mi deber, no tenían nada que agradecerme; al contrario, tenían que ver en mí el instrumento de la Patria, pero el instrumento, en fin, que les había producido cargas que antes no tenían. Y sin embargo de esto, que es notorio, y sin embargo de que esto no podía esconderse a sus ojos, yo he paseado por entre aquellos habitantes, sabiendo ellos bien quién era, y no he recibido sino muestras de consideración por lo menos, de altísima y singular consideración, que digo y que proclamo, no por vanagloria mía, ¿por qué había yo de vanagloriarme? sino por honrar y por glorificar a un pueblo a quien se le imponen esas obligaciones, y lejos de manifestar ira o desvío, todavía tiene consideración y respeto para el mismo que ha sido respecto de ellos instrumento duro de la ley.

Los diputados de la mayoría, que habían interrumpido en numerosas ocasiones al orador con grandes aplausos, le ovacionaron al término de su discurso.

177 A Cánovas le gustaba tomar baños de aguas termales. El balneario del valle de Cauterets, en los Pirineos centrales, cerca de Lourdes, era uno de los más famosos de Europa. Se afirma que en él escribió el *Heptamerón* la reina Margarita de Navarra, esposa de Enrique II de Albret, descendiente de los reyes de las dinastías francesas de Foix y Albret destronados en 1512. Con aquel motivo, el presidente del Consejo de Ministros había estado en San Sebastián en septiembre de 1877. Se hospedó en la casa de campo de Fermín de Lasala, situada a las afueras de la ciudad. Allí acudió a cumplimentarle la Diputación foral guipuzcoana, que presidía Juan Bautista de Acilona, caracterizado intransigente. Lasala, que no asistió a la reunión, cuenta que nada más terminar Cánovas le dijo: "Llevo año y medio oyendo a las Diputaciones forales que se atienen a la ley de 1839, que no les es posible tratar reconociendo la de 1876, que se ha de prescindir de ésta y tratar exclusivamente sobre la base de aquélla. Además de que la más reciente de las dos leyes se ha dado en cumplimiento de la anterior, no cabe humillar la Corona, las Cortes, la Nación entera, como se exige. Harta paciencia he tenido; España me está pidiendo cuenta del resultado que he logrado con mi sistema en contra del sistema de pronta y absoluta nivelación que prefiere el partido constitucional. Al llegar a Madrid tomaré una resolución". Esta consistió, como hemos visto, en disolver las instituciones forales, sustituyéndolas por las Diputaciones Provinciales con las que llegó al primer concierto económico de febrero de 1878.

A pesar de las predicciones apocalípticas de Balparda y Abreu lo cierto es que el nuevo régimen funcionó. Los cupos se pagaron religiosamente y, además del premio de cobranza, las Diputaciones provinciales obtenían remanentes que les permitían afrontar con holgura el sostenimiento de los servicios que anteriormente estaban encomendados a las Diputaciones elegidas conforme al fuero y que Cánovas, por entender que no eran contrarias a la Ley abolitoria, que solo se refería a la cuestión de las quintas y a las contribuciones, había reconocido expresamente mediante simples órdenes ministeriales.

Evolución del régimen de Concierto

A partir del primer concierto se produce un hecho singular. Las Diputaciones vascongadas tratan de restaurar –y en cierta manera lo consiguen– la perdida autonomía administrativa, al menos en sus más relevantes aspectos económico-administrativos. El concierto se convierte así en el Ave Fénix[178] del régimen foral. Cuando llegó el momento de dar por concluido el periodo transitorio de ocho años previsto en el primer concierto, las Diputaciones consiguieron del Gobierno la pervivencia del sistema introducido en 1878 y sobre todo el reconocimiento de su carácter paccionado[179].

La ejecución del Concierto económico hizo que las Diputaciones Provinciales reanudaran las Conferencias que desde la última mitad del siglo XVIII celebraban los comisionados de las Juntas Generales vascongadas para coordinar su actuación sobre todo en lo relativo a sus relaciones con el poder real[180].

Desde 1882, las Diputaciones conferenciarán sobre la conveniencia de negociar con el Estado la regulación del régimen económico-administrativo de las Provincias, a tenor de lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley abolitoria que facultaba al Gobierno "para acordar, con audiencia de las provincias de Álava, Guipúzcoa y

178 El Ave Fénix o *Phoenicoperus*, como lo conocían los griegos, es un ave mitológica del tamaño de un águila. Cada 500 años un ave tan fabulosa se consumía por acción del fuego y una nueva y joven surgía de sus cenizas. Así lo describió el poeta romano Ovidio: "C*uando el Fénix ve llegar su final, construye un nido especial con ramas de roble y lo rellena con canela, nardos y mirra, en lo alto de una palmera. Allí se sitúa y, entonando la más sublime de sus melodías, expira. A los tres días, de sus propias cenizas, surge un nuevo Fénix y, cuando es lo suficientemente fuerte, lleva el nido a* Heliópolis*, en* Egipto*, y lo deposita en el Templo del Sol"*.

179 Véase Gregorio MONREAL ZIA y Roldán JIMENO ARANGUREN: *El concierto económico: génesis y evolución histórica*, Revista Iura Vasconiae, 6/2009, p. 647-708.

180 En 1800 se institucionalizan las Conferencias, con la aquiescencia de la Corona. Después de la Ley de confirmación de fueros de 1839 las reuniones se intensifican hasta la disolución en 1877 de las instituciones forales.

Vizcaya, si lo juzga oportuno, todas las reformas que en su antiguo régimen foral exijan, así el bienestar de los pueblos vascongados, como el buen gobierno y la seguridad de la Nación".

El segundo Concierto (1887)

En 1885, al acercarse la fecha de extinción del primer concierto, las Diputaciones comenzaron a debatir acerca de la conveniencia de formar un frente común para conseguir tanto el objetivo de la reintegración foral como la renovación del Concierto. Esta última se produjo en 1887. Previamente, la Ley de presupuestos de 12 de enero de 1886 había prorrogado hasta el 30 de junio del año siguiente el primer concierto[181]. La prórroga finalizó sin que se hubiera dictado ninguna disposición sobre su renovación. Por ese motivo, el ministerio de Hacienda dictó una Real Orden de 3 de enero de 1887 por el que se convocaba a la Diputación de Vizcaya a una reunión en Madrid que tendría lugar el día 8 de enero de 1887. El ministerio creía "conveniente conocer", antes de la presentación del presupuesto general del Estado para 1887-1888, "todo lo necesario para resolver con el posible acierto tan importante y delicada cuestión". A tal efecto, el ministerio "cree prudente oír el parecer y observaciones que sobre el particular tenga que hacer la Excma. Diputación de esa provincia", por lo que le instaba al nombramiento "de persona o personas que el día 8 del actual se hallen en este ministerio competentemente autorizados, y con los datos y antecedentes relativos al asunto que obren en la expresada Diputación, para resolver en vista de todo ello lo que respecto al *sistema actual de tributación de las Provincias Vascongadas* se considere más conveniente". Es de suponer que las demás Diputaciones habrían recibido idéntico requerimiento, pues no tiene sentido que se convocara únicamente a la Corporación vizcaína para tratar de la tributación de las Provincias Vascongadas[182].

Que hubo acuerdo con el Gobierno lo demuestra el hecho de que la Ley de Presupuestos de 1887-1888 de 29 de junio de 1887 incluyó en su artículo 14 los cupos que Álava, Guipúzcoa y Vizcaya debían contribuir "en lo sucesivo" por los diversos conceptos tributarios. Sin embargo, las aspiraciones iníciales de las Diputaciones, que habían sido aprobadas para la negociación con el Gobierno en la conferencia celebrada el 18 de diciembre de 1886, no fueron atendidas pues las

181 El artículo 1º, apartado quinto de la Ley de 12 de enero de 1886 autorizaba al ministro de Hacienda: "Para considerar prorrogado hasta 30 de junio de 1887 el estado actual de tributación de las provincias de Álava. Guipúzcoa y Vizcaya". (Véase José María de ESTECHA Y MARTINEZ: *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco Navarras*, ob. cit., p. 285.)

182 José María de ESTECHA en su libro antes citado sólo transcribe el oficio remitido a la Diputación de Vizcaya por la Delegación de Hacienda de Vizcaya (p. 286-287).

cantidades reflejadas en los presupuestos del Estado eran superiores a las acordadas por aquéllas[183]. Sin embargo, las Diputaciones consiguieron que la Ley no estableciera la temporalidad del sistema. Así se desprendía de la utilización de la expresión "en lo sucesivo" para referirse a las cupos establecidos en la Ley presupuestaria. Por otra parte, en el referido artículo 14 se establecía que "para el cumplimiento de las obligaciones anteriormente consignadas, las Diputaciones de las tres provincias se consideran investidas, no sólo de las atribuciones establecidas en la Ley provincial, sino de las que con posterioridad al Real Decreto de 28 de febrero de 1878 han venido disfrutando". En cualquier caso, las Diputaciones se dieron por satisfechas con este acuerdo pues la siguiente conferencia no tendría lugar hasta el 30 de agosto de 1889.

La situación se mantuvo inalterada hasta que por Real Orden de 5 de enero de 1893 se convocó a las Diputaciones para dar cumplimiento a otro de los preceptos introducidos en el artículo 14 de la Ley de Presupuestos para 1887-1888 que preveía que "cualquiera otra nueva contribución, renta o impuesto quelas Leyes de presupuestos sucesivos establezcan, obligarán también a las provincias referidas en la cantidad que les corresponda satisfacer al Estado, y se harán efectivas en la forma que el Gobierno determine, oyendo previamente a las respectivas Diputaciones provinciales". El caso era que el Estado había introducido modificaciones en la contribución industrial y en los impuestos de alcoholes, derechos reales y timbre. La Real Orden decía que estas reformas "hacían necesaria la alteración de las cuotas consignadas en el concierto económico con las Provincias Vascongadas aprobado por la Ley de presupuestos de 29 de junio de 1887, al par que obliga a determinar la forma de exacción en ellas de los impuestos de reciente creación"[184].

183 Véase el acta de la reunión de las Diputaciones de fecha 18 de diciembre de 1886 en La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936), ob. cit., p. 861-865. En el acta se deja constancia de lo siguiente: "Habiéndose suscitado la cuestión de si las Comisiones podrían considerarse autorizadas para aceptar o proponer una fórmula en la parte económica con carácter interina o transitoria en el caso posible de que por cualquier eventualidad no se pudiera arribar a una solución definitiva [sobre la reintegración foral], se discutió con todo detenimiento acerca del particular y se acordó consignar que la conferencia considera conveniente que las Diputaciones den instrucciones a sus Comisiones respectivas para el caso posible de que el Gobierno anteponga la solución de la cuestión económica a la administrativa, o para que en circunstancias imprevistas exijan una solución transitoria del problema económico". Y esto fue lo que sucedió, pues el ministro de la Gobernación del Gobierno de Sagasta, Fernando León y Castillo, desechó la propuesta formulada por las Diputaciones en 1886 para la restauración de las instituciones forales. Así se desprende del discurso pronunciado por Pablo de Alzola, presidente de la Diputación de Vizcaya, en la conferencia celebrada el 30 de agosto de 1889, según el acta transcrita en la obra antes citada, p. 869.

184 Véase José María de ESTECHA, *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco Navarras*, ob. cit. p. 292-293.

El tercer Concierto (1894)

Las Diputaciones acudieron a Madrid para reunirse con el ministro Gamazo, en cumplimiento del referido trámite de audiencia, y fruto de las conversaciones fue la aprobación por el Gobierno del Real Decreto de 16 de febrero de 1893 que revisó el concierto económico en lo relativo a varios conceptos impositivos. Pero las Provincias querían un nuevo concierto y consiguieron su objetivo.

En plena Gamazada, mientras Navarra luchaba por mantener su autonomía tributaria, las Diputaciones consiguieron del ministro de Hacienda la introducción en la Ley de presupuestos de los ejercicios 1893-1894 de una enmienda aprobada por las Diputaciones en su conferencia de 26 de mayo de 1893[185]. Dicha enmienda quedó plasmada en el párrafo primero del artículo 41de la Ley de presupuestos (1893-1894) y decía así:

> El Gobierno procederá a revisar, ateniéndose a las reglas establecidas en el art. 14 de la Ley de presupuestos de 1887-88, los conciertos celebrados con las Provincias Vascongadas, quedando facultado para comprender en ellas las contribuciones e impuestos que actualmente se recaudan por la Administración; entendiéndose que en ningún caso la cifra de los conciertos ha de ser inferior al de la recaudación de estos conceptos[186].

En 1894 se aprobaría un nuevo concierto –el tercero– como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de presupuestos (1893-1894) de 5 de agosto de 1893[187]. Será la primera vez que, desde el punto de vista jurídico, se reconoce que el concierto es fruto del previo acuerdo entre el Gobierno y las Diputaciones. Así se expresa con toda claridad el artículo primero del Real Decreto de 1 de febrero de 1894, que aprobó el concierto que sustituyó al de 1878:

> Se aprueba **el concierto económico** celebrado entre los representantes de las Diputaciones Provinciales de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava y la Comisión del Gobierno nombrada por Real Orden de 7 de Octubre próximo pasado.

185 Véase el acta de la reunión de las Diputaciones de fecha 18 de diciembre de 1893 en *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra* (1775-1936), ob. cit., p. 888.

186 Véase José María de ESTECHA, *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco Navarras*, ob. cit. p. 296.

187 Véase José María de ESTECHA, *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco Navarras*, ob. cit., p. 296-297.)

El concierto tendría una duración de diez años, ya que las cuotas concertadas serían inalterables hasta el 1º de julio de 1906, "y pasada esta fecha podrán modificarse con sujeción a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de presupuestos de 1893.

El artículo 14 del Concierto contenía una disposición de la mayor importancia:

> Las Diputaciones provinciales de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava continuarán investidas, *así en el orden administrativo como en el económico*, de todas las atribuciones que vienen ejerciendo.

Facultades que permitían a la Diputación el ejercicio de numerosas competencias administrativas para la gestión de los servicios públicos que tenían encomendadas y que constituían un residuo del antiguo régimen foral.

Paradójicamente, el ministro de Hacienda que refrendaba un Real Decreto de signo tan descentralizador era Germán Gamazo, el mismo que acababa de provocar el gravísimo conflicto con Navarra.

Debemos también dejar constancia de otra circunstancia que tiene especial significación: ni en 1882, ni en 1887, ni en 1894 ocupaba Cánovas la presidencia del gobierno. Las disposiciones en las que se habla de "conciertos económicos" tienen su origen en los gobiernos de su rival político, Práxedes Mateo Sagasta, jefe del partido fusionista, constitucionalista o liberal, que por esta razón tenía gran predicamento en las Provincias Vascongadas[188].

188 Sin embargo, un trágico episodio empañó la gratitud vascongada. En el verano de 1890, Sagasta, que en ese momento era jefe de la oposición, fue recibido en triunfo en el País Vasco. En una reunión con diversos notables vascongados que mantuvo en Biarritz se comprometió a restablecer las instituciones forales. Esto generó una oleada de entusiasmo que se tradujo en un viaje triunfal de San Sebastián a Bilbao, en el que el propio Sagasta pedía que se cantara el *Gernikako Arbola.* En la capital vizcaína pronunció un discurso que todavía generó entusiasmo a pesar de que no hizo alusión expresa al compromiso de Biarritz. Pero cuando llegó al poder por tercera vez, en 1893, Sagasta no cumplió su promesa. La imagen del jefe del partido liberal se deterioró en el País Vasco ese mismo año, cuando acudió a San Sebastián a cumplimentar a la Reina Regente, María Cristina de Habsburgo, madre de Alfonso XIII. El 27 de agosto de 1893 los ánimos estaban muy caldeados por el fracaso en el Congreso de una enmienda presentada por los representantes vascongados al proyecto de ley de presupuestos de ese mismo año, que pretendía poner en marcha un proceso de audiencia para ampliar la autonomía vascongada. Sagasta se había olvidado de su promesa. Aquel día, la banda municipal interpretó al final de su concierto de media noche el *Gernikako Arbola* y los músicos se dispersaron sin atender a la petición del público para que lo tocara una vez más. Esto provocó la irritación del gentío, que comenzó a gritar *¡Vivan los fueros!* De este grito se pasó al de *¡Muera Sagasta!*, sin que ni el alcalde ni el gobernador fueran capaces de contener los ánimos. La multitud se dirigió entonces al Hotel Londres, donde se hospedaba Sagasta e intentó asaltarlo. Acudió la Guardia Civil, que hizo disparos al aire para dispersar a los manifestantes sin conseguirlo. Desde el interior del hotel alguien ordenó: "Tirad a dar". El resultado fue que hubo tres muertos y numerosos heri-

Los Conciertos económicos del siglo XX

Como hemos visto, los conciertos tenían fecha de caducidad, por lo que habían de ser renovados a su término. Pero el sistema pasó la provisionalidad a la permanencia, pues como se verá a continuación en 1906 se aprobaría el cuarto concierto económico.

Es cierto que en un principio la potestad tributaria de las Provincias estaba sustentada en una serie de disposiciones llenas de ambigüedad. Pero con una tenacidad digna de elogio, los representantes vascongados consiguieron que hasta el gobierno de la nación reconociera la "independencia económica y administrativa" de las Diputaciones a la hora de establecer su propio régimen tributario [189].

En este sentido, resultaron de gran utilidad las disposiciones dictadas por Cánovas en 1877. "En las Reales Órdenes de 17 de Mayo, 29 de Julio, 27 de Agosto y 8 de Noviembre de 1877 y 16 de Abril de 1890 –escribe Federico Zabala y Allende– se expresa que según el concierto económico hecho por las Provincias Vascongadas, se reconoce la independencia y autonomía de las mismas en lo relativo a los asuntos económicos y que son las llamadas a resolver las cuestiones administrativas que se susciten en aquellos territorios"[190].

A principios del siglo XX, hubo un gran debate en la sociedad vasca sobre la oportunidad o no de mantener el régimen de concierto económico. No todos estaban de acuerdo con su mantenimiento.

El semanario *Euskalduna*, fundado por Sabino Arana, escribía el 14 de octubre de 1900:

> Nosotros ya hemos manifestado nuestra opinión respecto al particular;

---

dos. Sagasta quedó fuertemente impresionado por lo ocurrido y estuvo recluido quince días en su hotel, hasta que regresó a Madrid de manera furtiva. Esto no impidió que al año siguiente se aprobara el tercer Concierto Económico, donde, como ya hemos expuesto, se reconoce por primera vez su carácter paccionado. (En el *Apéndice* del libro de Liborio de RAMERY ZUZUARREGUI: *El liberalismo y los fueros bascongados*, Madrid, 1896. p 557 y ss. se contiene un pormenorizado relato de este gravísimo incidente.)

189 "También ha debido el Gobierno reconocer una vez más *la independencia económica y administrativa* de que las Diputaciones de las tres provincias gozaban casi constantemente y que las leyes de 29 de Agosto de 1883 y 29 de Julio de 1887 han reconocido y consagrado". (Preámbulo del Real Decreto de 1 de febrero de 1894, que aprobó el Concierto Económico.)

190 ZABALA Y ALLENDE, Federico: *El Concierto Económico. Qué ha sido, qué es y qué debe ser*, Bilbao, 1927, p 57. Zabala como miembro de la Diputación de Vizcaya participó en la negociación del Concierto Económico de 1925.

> *siempre hemos creído que los Conciertos económicos resultan lo que vulgarmente se dice música celestial*, y que siempre su instrumentación suele desafinar tanto, que con frecuencia hiere los oídos de los buenos vascongados, y que el único fin que con ello se persigue es el de entretener por algunos años a este desgraciado País y a la postre quitarle toda la música como artículo de lujo. Con estas ideas *nadie puede defender los Conciertos económicos como beneficiosos al País*; resultan nada más como una dedada de miel para desarrollar mejor sus planes nuestros enemigos. Ved si no lo que ha acontecido desde el primer Concierto celebrado; en aquel tiempo todas fueron concesiones; parecía no nos íbamos a resentir nada en nuestra vida especial; vino el segundo Concierto y ya esta vez su extensión es mermada considerablemente; llega el momento de crear nuevas tributaciones, y se estrechan más los límites de la pretendida autonomía; vienen nuevas ocasiones como las presentes, y ya se apunta la idea de intervención directa del Gobierno. Vivir de esta manera no es vivir con el decoro que en otros tiempos vivíamos; es vivir de prestado y por poco tiempo, y un pueblo que aprecia su historia, cual debía ser el nuestro, debe desechar esos mendrugos que le arrojan para que se entretenga y mientras los roe olvide su verdadera misión, que es la reconquista íntegra de su verdadero pasado.

Otros, en cambio, como el letrado guipuzcoano Orbea, decían:

> (…) el Concierto económico no es un contrato árido, seco, de mera subrogación en las funciones recaudatorias de los cupos tributarios, como los encabezamientos de consumos de Castilla. Es algo más, es mucho más que esto; es todo un sistema de gobierno, que ilumina, con vivos resplandores, la gestión provincial y municipal, animándolas, invistiéndolas con plenas atribuciones, para lo que es más importante en la vida de los pueblos, para acordar los tributos, tarifas, organizarlos y reglamentarlos; en suma, es la *autonomía económica*[191].

El cuarto Concierto (1906)

En cualquier caso, recordemos que el Concierto de 1894 finalizaba el 30 de junio de 1906. En ese momento, todas las fuerzas políticas vascas, excepto los anarcosindicalistas, estaban de acuerdo en negociar con el Gobierno otro nuevo. En la Conferencia celebrada por las Diputaciones Provinciales en San Sebastián, los días 23 y 24 de octubre de 1906, se llegó a un total acuerdo sobre la negocia-

191 Citado por Nicolás de VICARIO Y PEÑA: *Los Conciertos Económicos de las Provincias Vascongadas*, Premio especial de la Sociedad *El Sitio* en los primeros Juegos Florales celebrados en Bilbao en 1901 (Bilbao, 1909), segunda edición, tomo I, p. 93.

ción del nuevo Concierto, dejando en segundo plano la aspiración de lograr la reintegración del régimen foral[192]

El día 1 de noviembre de 1906 dieron comienzo las conversaciones con el ministro de Hacienda Juan Navarro Reverter. El acuerdo sobre el cuarto Concierto Económico se plasmó en el Real Decreto de 13 de diciembre de 1906[193].

El escaso aumento de los cupos a pagar supuso un gran éxito para las Diputaciones. Por otra parte, en el artículo 11 del Real Decreto se determinaba que las contribuciones, rentas o impuestos que se establecieran por leyes sucesivas, y no tuvieran relación con las encabezadas, obligarían también a las Diputaciones. Asimismo, si se suprimía alguna contribución, renta o impuesto de los encabezados, se dejará de satisfacer el cupo correspondiente a no ser que al suprimirse un impuesto se estableciera otro en equivalencia o recargaran o transformaran, para sustituirlo los demás tributos ya establecidos, caso en el cual no se hará alteración alguna[194].

Las Diputaciones celebraron el nuevo concierto en su Conferencia de Vitoria de 31 de enero de 1907, aunque no todos participaban de la satisfacción por entender que los cupos acordados se habían elevado en cantidades de consideración.

En la Conferencia, además, se acordó proseguir las gestiones que con ocasión de la negociación del concierto se habían realizado para conseguir la reintegración foral, aspiración siempre presente en las conversaciones con los responsables ministeriales. En Madrid, algunos comisionados se habían entrevistado con el ministro de la Gobernación, conde de Romanones, que les había animado a exponer sus aspiraciones, aceptando incluso que las Diputaciones pudieran convocar a las Juntas Generales, idea que rechazó alguno de los reunidos por considerar que el funcionamiento de las referidas instituciones sería incompatible "con la existencia de las Diputaciones tal cual hoy funcionan, pues habría de dar lugar a antagonismos y luchas por estar basadas en dos principios distintos y elegidas de distinta forma"[195]. La oportunidad no podía desaprovecharse sobre todo porque el nuevo

192 Véase el acta de las reuniones de las Diputaciones de 23 y 24 de octubre de 1906 en La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936), ob. cit. p. 1060-1071.

193 Véase el texto íntegro del Concierto Económico de 1906 en M. ZURITA, *Cien años de concierto Económico*, Vitoria, 1978, p. 78-83.

194 Véase Javier PEREZ ARRAIZ: El Concierto Económico, evolución, caracteres y fundamento de la financiación vasca, Vitoria, 1994, p. 70-71.

195 Esta era la opinión del vicepresidente de la comisión alavesa Benito de Guinea. (Véase el acta de la reunión de Vitoria, de 31 de enero de 1907, en *La articulación político-institucional de*

presidente del Consejo de Ministros, Antonio Maura, no se mostraba contrario a la restauración del régimen foral, aunque había manifestado que se precisaba autorización del Parlamento. Esta fue la opinión del presidente de la Diputación de Vizcaya, Adolfo Gabriel de Urquijo, que acababa de ser nombrado Conde de Urquijo, título nobiliario pontificio. Al final del largo debate de la Conferencia se acordó "ir a Madrid a pedir la reintegración de los derechos del país, como se pidió a los Gobiernos anteriores, y si el actual creyese que necesitaba autorización del Parlamento para concederlo, hacerlo saber al país, pidiendo entonces a dichos gobiernos el reconocimiento de facultades administrativas sobre cárceles, sanidad, facultades disciplinarias de las Diputaciones Vascas, fuerza provincial e instrucción pública[196]". Pero el asunto quedaría, una vez más, en agua de borrajas.

En relación con las atribuciones de las Diputaciones, el Tribunal Supremo en fecha 23 de octubre de 1917, dictó una sentencia en cuyo primer considerando se declara:

> (…) que el régimen especial reconocido a las Provincias Vascongadas por la ley de 21 de Julio de 1876 y regulado por disposiciones ulteriores como la 4ª transitoria de la ley Provincial, los RR. DD. de 28 de Febrero de 1878, de 1º de Febrero de 1894 y 13 de Diciembre de 1906, estableciendo los conciertos económicos entre el Estado y dichas provincias, y las Reales Ordenes de 8 de Junio de 1878 y 13 de Diciembre de 1906, consagra las facultades privativas que las Diputaciones vienen ejerciendo en el orden económico y administrativo, entre las cuales, como la más fundamental, figura la referente a la creación y reglamentación de los arbitrios, contribuciones e impuestos necesarios para cubrir sus atenciones y cumplir sus deberes que esos conciertos les imponen, siendo en esta materia ejecutorios sus acuerdos, salvo la alta inspección que al Gobierno compete por la ley constitucional"[197].

Real Decreto de 1919 sobre la interpretación del Concierto

Antes de entrar en el contenido del Concierto de 1925 nos referiremos a un Real Decreto de 6 de mayo de 1919[198] que tiene su importancia porque revela que

Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936), ob. cit. p. 1087).

196 Véase *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra* (1775-1936), ob. cit. p. 1090.

197 Véase Federico ZABALA Y ALLENDE, *El Concierto Económico. Qué ha sido, qué es y qué debe ser* ob. cit., p. 59.

198 Véase el texto íntegro del Real Decreto de 6 de marzo de 1919, aprobado a propuesta del minis-

el Estado no compartía que los conciertos pudieran considerarse como una disposición "paccionada", pues reduce el trámite de conversaciones previas con las Diputaciones Provinciales a la consideración de una mera audiencia.

La exposición de motivos se refiere a que desde la promulgación del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906, "que contiene el Concierto Económico vigente entre el Gobierno y las Provincias Vascongadas", ha venido entendiéndose que "cualquier duda en la aplicación de los artículos que abarca la citada soberana disposición había de dilucidarse, *a ser posible, de común acuerdo y siempre con formal audiencia de los legítimos representantes de las aludidas provincias*".

En el concierto de 1906 nada se había establecido sobre el procedimiento a seguir para la resolución de los "conflictos" que pudieran originarse "con motivo de la aplicación del concierto económico". De ahí la necesidad de dictar normas del procedimiento a seguir en tal caso, porque éste "es garantía del orden público, y las faltas que contra él pudieran cometerse lo alteran, sembrando inquietudes y zozobras que, si bien han de evitarse en los pueblos bien regidos, tienen que ser prevenidos con mayor necesidad en los presentes momentos de tanta y tan profunda confusión social".

Recuerda el preámbulo que el concierto de 1906 había establecido que las cuotas asignadas a las Provincias "se pueden modificar con sujeción a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de 5 de agosto de 1893, cuando el tiempo de la modificación llegue habrá de ser siempre *previa audiencia* de las respectivas Diputaciones Provinciales". Por otra parte, "exige el legislador" conforme a lo dispuesto en el artículo 41, concordante con el 14 de la Ley de presupuestos de 1887-88, que cuando se trate de la creación por el Estado de nuevos impuestos no concertados así como en el caso de que se introduzcan "alteraciones y sustituciones que puedan producirse *en los que hubiesen sido objeto de pacto* (…) *se oiga a las respectivas Diputaciones Vascongadas*".

A pesar de lo anterior, en la exposición de motivos se inserta un pronunciamiento contradictorio y ciertamente confuso, que podría llegar a interpretarse como un reconocimiento del carácter paccionado de los Conciertos, aunque en su parte dispositiva el Real Decreto no sea congruente con aquél:

> Siempre viene rigiendo el mismo espíritu y dominando en estas materias,

tro de Hacienda interino, José Gómez Acebo (a la sazón ministro de Fomento), en Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, Enrique ORDUÑA REBOLLO y Rafael MARTÍN-ARTAJO: *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Madrid, 1977, p.807-809.

> aun dentro de la Ley de 21 de julio de 1876, que abolió los fueros, y él comprende al concepto jurídico y político del *Concierto convenido por Decreto-Ley*, que no es un arrendamiento de servicios, sino *un acuerdo inserto en una ley*, y *que sólo puede alterase por otra disposición que tenga sus caracteres*.

Y añade a continuación:

> Genéricamente ninguna interpretación puede dar una de las partes *al contrato* por su sola autoridad, y si bien es cierto que *en el pacto de referencia*, si el conflicto se produce, la última palabra de la resolución administrativa corresponde al Estado, no lo es menos que cualquiera que se tome sin oír a las Provincias Vascongadas infiere agravio al concepto jurídico del Concierto.

La incongruencia del Real Decreto consiste en que si se reconoce que el Concierto es un texto pactado, un principio universal del derecho contractual debería conducir a que los conflictos de interpretación fueran resueltos por un órgano arbitral independiente para no quedar al criterio de una de las partes. En suma, concluye el preámbulo, "para evitar en lo sucesivo razonamientos inútiles y peligrosos que no deben existir", se decreta lo siguiente:

> Artículo 1.º Las cuestiones que surjan entre el Gobierno y la legítima representación de las Provincias Vascongadas con motivo de la interpretación del vigente Concierto Económico contenido en el Decreto-ley de 13 de diciembre de 1906, *se resolverán siempre de acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y la representación de las Provincias*, *y cuando a él no pudiera llegarse, por expediente en que habrán de ser oídas con la mayor amplitud las representaciones vascongadas, quiénes podrán evacuar la audiencia oralmente o por escrito*. En el primer caso se levantarán actas de lo que suceda y acuerde en las conferencias que celebren las representaciones del Ministerio y de las Provincias, haciendo constar siempre en la última la determinación del trámite con o sin acuerdo. Cumplidos esto requisitos, y oyendo siempre al Consejo de Estado en pleno, *el Ministro de Hacienda dictará en definitiva la resolución que crea procedente*. *Contra ella cabe, en su caso, para las Diputaciones, el recurso contencioso-administrativo*.

Podría interpretarse que este Decreto reconoce el carácter paccionado del régimen de conciertos, pues la última palabra en caso de conflicto se atribuye no al Gobierno sino al poder judicial. Pero no es lo mismo acudir en plano de igualdad a un tribunal arbitral que comparecer ante un tribunal ordinario para tratar de tumbar una resolución del Estado dictada en ejercicio de sus potestades soberanas.

En cualquier caso, el decreto –por muy paccionada que hubiera sido su elaboración- no garantizaba ni la permanencia en el tiempo del sistema de conciertos, pues cada uno de ellos tenía plazo de caducidad, ni impedía que el Estado pudiera aplicar en las Provincias nuevos impuestos distintos de los concertados y aún en éstos serían de aplicación las modificaciones o alteraciones que aquél pudiera introducir.

El Concierto económico de 1925

El 9 de abril de 1925, después de tres años de inactividad, se celebró una Conferencia en Bilbao, en la que las Diputaciones debatieron acerca de si era procedente "emprender ahora las negociaciones oficiales de prórroga del concierto [que expiraba al año siguiente]. El diputado guipuzcoano José de Orueta hizo la siguiente reflexión: "Que por un lado existe la ventaja de que hoy es el Gobierno quien muestra tener interés en llevarlo a cabo, y en cuanto al fondo, porque puede realizarlo sin trabas, y no sabemos lo que pudiera suceder el año próximo, ni qué Gobierno existirá entonces; así es que tal vez convenga aprovechar esta oportunidad. La desventaja está en que teniendo todavía un año, nos permitiría mejor preparación"[199].

Pero había además otro gran problema añadido. Resulta que el 11 de febrero de 1925, el banco vizcaíno Crédito de la Unión Minera, creado en 1901 a iniciativa de los más importantes empresarios del sector minero, suspendió pagos. Se descubrió que, además de una gestión nefasta, se había falseado la contabilidad durante años e incluso se habían repartido dividendos ficticios. El juez instructor de la suspensión, que acabaría finalmente decretando la quiebra de la entidad, ordenó el ingreso en prisión del director y varios consejeros del Crédito. Se rumoreaba que el agujero del banco ascendía a unos 100 millones de pesetas, cifra astronómica en aquella época. Para valorar su magnitud basta con señalar que en el Concierto de 1925 la aportación anual de Vizcaya al Estado por todos los conceptos tributarios fue de 28.380.000 pesetas, ascendiendo a 40.000.000 pesetas la cuantía total de los cupos asignados a las tres Provincias Vascongadas. De inmediato se movilizaron los principales capitalistas vizcaínos y consiguieron de la Diputación el compromiso de aportar 60.000.000 pesetas para el fondo de liquidación del banco, dado que se contaba para hacer frente a los créditos de los acreedores con el patrimonio embargado a los consejeros de la entidad que ascendía a unos 45 millones

199 Véase *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra* (1775-1936), ob. cit. p. 1289.

de pesetas y otros activos del propio banco. La Diputación se mostró favorable a dar una solución a la crisis, pero existía el temor a no poder cumplir este compromiso, que requeriría un importante endeudamiento de la Hacienda vizcaína, pues se ignoraba qué ocurriría tras la expiración del Concierto de 1906 y podía ocurrir que fuera la propia Diputación la que no tuviera medios para cumplir sus propias obligaciones. En vista de ello, se sondeó al Gobierno para conocer si estaría dispuesto a contribuir a solventar la crisis del Crédito y a negociar de inmediato el nuevo Concierto. La respuesta del Gobierno fue que estaba dispuesto a negociar si así lo solicitaban las Diputaciones, pero vinculaba la solución de la crisis del Crédito a la renovación de aquel[200].

La imperiosa necesidad de resolver la crisis financiera del Crédito de la Unión Minera eliminó cualquier duda sobre la oportunidad de negociar con el Estado. Por otra parte, la que más lo necesitaba era Vizcaya, que por superar a las otras dos en potencial económico solía marcar la pauta. Para la Diputación vizcaína era vital la concertación ante el tremendo impacto que en la economía de la Provincia podía provocar la quiebra del banco minero.

Las conversaciones con el ministro de Hacienda, José Corral, se iniciaron en la primavera de 1925 y culminaron con la aprobación del Real Decreto de 9 de junio, por el que se dispone la celebración de un nuevo Concierto económico con las Provincias Vascongadas. Se utilizó una técnica normativa atípica. Lo normal era determinar la relación de impuestos concertados, fijando en cada uno de ellos las normas de armonización, para después calcular tributo por tributo y para cada Provincia el cupo a satisfacer al tesoro público. De modo que el cupo total a satisfacer por el País vascongado era la suma de los cupos parciales así obtenidos y asignados a Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En esta ocasión, no fue así y sin duda influyó decisivamente en ello la necesidad de resolver la crisis del Crédito.

El Real Decreto nombraba en primer lugar una Comisión mixta, que sería presidida por el subsecretario de Hacienda[201], y tendría como vocales a los presidentes de las Diputaciones provinciales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, los di-

200 Véase el interesante y documentado trabajo de Eduardo ALONSO OLEA*: El Crédito de la Unión Minera: 1901-2003*, Revista Historia Contemporánea, núm. 24, 2002, p. 323-353

201 Nótese la diferencia con Navarra. La Comisión mixta del concierto la nombraba el Estado y de ella formaban los tres presidentes de las Diputaciones. Además el Concierto se aprobaba por una norma reglamentaria. El Convenio de 1927 fue negociado por sendas comisiones negociadoras y se sancionó en virtud de un Real Decreto-Ley de 15 de agosto de 1927. En la exposición elevada a Don Alfonso XIII para la sanción del Real Decreto-Ley se dice: "Tales son, Señor, las líneas generales del adjunto proyecto de Real Decreto, a cuya redacción ha llegado con suma complacencia el Gobierno de V.M., después de larga tramitación *entre los Comisionados de la Diputación foral de Navarra y los representantes del Estado*…". (Véase Luis OROZ ZABALETA: *Legislación administrativa de Navarra*, ob. cit. Apéndice de 1927, p. 48.

rectores generales de Rentas públicas y de lo Contencioso del Estado, y un jefe de Administración designado por el subsecretario de Hacienda, "para que en un plazo prudencial proceda a la *redacción detallada del nuevo Concierto Económico* de las Diputaciones de las provincias indicadas".

A tal efecto, el Real Decreto incluía las bases a las que había de sujetarse la Comisión Mixta a la hora de proceder a la redacción detallada del Concierto. En la primera de ellas se establecía que el Concierto tendría una duración de 25 años, a contar desde el primero de enero de 1927.

Pero lo más relevante era que en la base segunda se especificaba la cuantía del cupo total a satisfacer por el País vascongado a partir de 1927, que ascendería en 1927 a la cantidad de 40 millones de pesetas. Para el cálculo de dicha cifra se habían deducido "las compensaciones por las cantidades *que procedan* en concepto de premio de cobranza y recaudación de impuestos, sostenimiento de Miqueletes y Miñones, construcción y conservación de carreteras, y cuantos servicios de carácter general realizan en lugar del Estado".

Otra novedad la constituía la progresividad del cupo, cuya cuantía sería revisado al alza cada cuatro años de modo que en el último año de vigencia del Concierto -1951- la cifra a pagar sería de 50 millones de pesetas[202].

Todo esto demuestra que el Directorio Militar quiso dar satisfacción a la llamada angustiosa de ayuda de la Diputación de Vizcaya para hacer frente a las graves consecuencias financieras de la quiebra del Crédito de la Unión Minera. Si se quería actuar con rapidez, permitiendo que la Diputación vizcaína pudiera llevar a cabo operaciones crediticias para hacer frente a sus compromisos en la liquidación del Crédito, había que despejar cualquier incertidumbre sobre el futuro del Concierto. Y dado que elemento esencial del mismo era la fijación del cupo contributivo no es aventurado pensar que la cifra final se cuadró con criterios más políticos que técnicos[203].

202 La base segunda concretaba los cupos líquidos a satisfacer durante la vigencia del Concierto: "Del año 1927 a 1931, ambos incluidos, a razón de 40 millones de pesetas anuales; del 1932 al 1936, a razón de 40.500.000 pesetas anuales; del 1937 al 1941, a razón de 41 millones anuales; del 1942 al 1946, a razón de 42.500.000 pesetas anuales; del 1947 al 1950, a razón de 45 millones anuales, y el año 1951, el último del Concierto, a razón de 50 millones". (Véase el texto íntegro del Real Decreto de 9 de junio de 1925, en Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, Enrique ORDUÑA REBOLLO y Rafael MARTÍN-ARTAJO: *Documentos para la historia del regionalismo en España*, ob. cit. p. 828-831.

203 En la Conferencia celebrada en Bilbao por las Diputaciones vascongadas el 1 de junio de 1925, es decir, cinco días antes del acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Mixta, se acordó ofrecer al Gobierno la cifra global de 37 millones de pesetas anuales, durante el primer decenio del nuevo Concierto, tanto por los actuales cupos concertados, como por los nuevos impuestos

Por otra parte, aunque la cuantía del cupo global se revisaría automáticamente cada cuatro años, no tenía en cuenta que en virtud de los procesos inflacionistas y el posible incremento de la riqueza de las Provincias, la cifra acordada quedaría desfasada. Este fue uno de los problemas fundamentales del Concierto alavés y también del Convenio navarro durante la Dictadura del general Franco, pues los cupos y las aportaciones navarras se habían quedado desfasados, lo que justificaba las acusaciones formuladas por los hacendistas de régimen común de que se trataban de regímenes privilegiados[204].

El 6 de junio de 1925, día en que finalizaron los trabajos de la Comisión Mixta, además del acta sobre el nuevo Concierto, se firmó otra que reflejaba el acuerdo alcanzado para facilitar la ordenada liquidación del Crédito de la Unión Minera. Al año siguiente se formalizó el convenio con los acreedores[205].

El 24 de diciembre de 1926, se aprobó a propuesta de José Calvo Sotelo, titular de la cartera de Hacienda desde el 31 de enero anterior, un Real Decreto de aprobación del *Reglamento del Concierto Económico*, redactado por la Comisión mixta que había sido nombrada por Real Orden de 2 de octubre de 1926[206].

En sus disposiciones generales el Reglamento determinaba que en cuanto al

---

que se concierten. Se proponía además cómo había de hacerse el reparto de dicha cantidad entre las tres Diputaciones. Al final la cifra acordada fue ligeramente superior: 40 millones de pesetas con una actualización progresiva cada cuatro años hasta llegar en el último año del Concierto a 50 millones de pesetas, como ya se ha expuesto. (Véase *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936),* ob. cit. p. 1291.)

204 Los Conciertos vascos y los Convenios navarros formalizados a partir de la promulgación de la Constitución de 1978 resolverán esta cuestión, estableciendo una revisión quinquenal del método de determinación de la cuantía del cupo contributivo del País Vasco o de la aportación Navarra a las cargas generales del Estado, así como una actualización anual de las cantidades fijadas mediante la aplicación de un índice calculado mediante procedimientos objetivos.

205 La liquidación del banco Crédito de la Unión Minera tuvo muchas vicisitudes y se prolongó durante setenta y cinco años. En octubre de 2001, José Luis Romeo entregó a la Diputación de Vizcaya el equivalente en euros de 13 millones y medio de pesetas, procedentes del saldo disponible en la Arrendataria de la Compañía Minera Hispano Africana, de la que el banco era principal accionista, y que estaban a disposición de los acreedores. En 1986 se repartió entre éstos la cantidad de 17 millones de pesetas, y a la vista de que todos los créditos se hallaban prescritos por no haber sido reclamados por los acreedores, la cantidad restante en poder de la Arrendataria se entregó a la Diputación vizcaína, de acuerdo con lo establecido en el convenio de acreedores. A su vez, la referida Corporación entregó en 2002 a las Diputaciones de Álava y Guipúzcoa la cantidad de 1.136 euros y 20.031 euros, respectivamente, por cuanto habían contribuido con 1.000.000 pesetas anuales (57.000 la primera y 850.000 la segunda) a la solución de la crisis del banco, de acuerdo con los porcentajes para la aportación de dicha cantidad que se pactaron en el convenio de acreedores de 1926. (Eduardo ALONSO OLEA: *El Crédito de la Unión Minera*: 1901-2003, ob. cit, p.350-352.)

206 Véase el texto íntegro del Reglamento del Concierto Económico en Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, Enrique ORDUÑA REBOLLO y Rafael MARTÍN-ARTAJO: *Documentos para la historia del regionalismo en España*, ob. cit. p. 831-851.

sistema tributario, las Diputaciones vascongadas tendrán amplias facultades para establecer el que estimen procedente con la limitación de que no adopten disposición alguna que se halle en contradicción con los pactos internacionales que celebre España con las naciones extranjeras, ni se refiera a las contribuciones, rentas o impuestos cuya administración se reserva el Estado (art. 48).

Se establecía asimismo que "cualquiera otra nueva contribución, renta o impuesto que establezcan las leyes sucesivas y que no tengan relación con las encabezadas obligarán también a las Diputaciones vascongadas en la cantidad que les corresponda satisfacer al Estado, y se harán efectivas en la forma que el Gobierno determine, oyendo previamente a las mismas Diputaciones". En el caso de que las leyes sucesivas "suprimieran alguna contribución, renta o impuesto de los encabezados, se dejará satisfacer el cupo correspondiente, a no ser que al suprimirse un impuesto se establezca otro en equivalencia o se recarguen o transformen para sustituirlo los demás impuestos ya establecidos, caso en el cual no se hará alteración alguna"[207].

207 El régimen de conciertos económicos permitió al País Vasco disfrutar de un extraordinario desarrollo económico, social y cultural, cuyo relato excede del propósito de este libro centrado en la cuestión foral. Bien entendido que la industrialización provocó la aparición del proletariado y, por ende, de la lucha de clases liderada por el socialismo revolucionario, singularmente en Vizcaya. La Restauración fue incapaz de llevar a cabo una política social digna de tal nombre para luchar contra la enorme desigualdad y la precaria situación del sector obrero, a pesar de que las Diputaciones vascongadas desplegaron una importante labor en el terreno de la educación y de lo que entonces se denominaba "beneficencia", concepto claramente paternalista e insuficiente para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. (Sobre este largo periodo de la historia vasca merece la pena rescatar del olvido el libro de Javier DE YBARRA: *Política nacional en Vizcaya*, Madrid, 1947. En él se describe con maestría el papel desempeñado por una pequeña élite de familias pertenecientes a la "derecha dinástica", de innegable espíritu emprendedor, que controló los resortes del poder político y económico durante el largo período de la Restauración y redujo la influencia del carlismo rural aunque no logró impedir el auge del nacionalismo vasco y del socialismo. Una élite que recobraría su influencia durante la Dictadura del general Franco.)

LA ESPAÑA AGÓNICA DE ALFONSO XIII

La irrupción del nacionalismo vasco

El clima de desesperanza e indignación se mantenía todavía muy vivo en la Vizcaya rural en el momento en que comienzan a germinar los primeros brotes nacionalistas en las postrimerías del siglo XIX. Cuando Sabino Arana, perteneciente a una familia arruinada por su apoyo a la causa de Don Carlos, pronuncia el 3 de junio de 1893 el discurso fundacional del nacionalismo en el caserío vizcaíno de Larrazábal, hace referencia a su pasado carlista que justifica por la circunstancia de que el triunfo de Carlos VII era el único medio para la restauración de los fueros:

> Fui yo carlista hasta los diecisiete años [es decir, hasta 1877], porque carlista había sido mi padre, aunque un carlista que sólo trabajo por el lema Religión y Fueros, y a quien el dolor de la ruina de nuestras libertades lo llevó al sepulcro. Pero ya desde que había, a los quince años, estudiado Filosofía, distinguía mis ideas y decía que era carlista 'per accidens' en cuanto que el triunfo de Don Carlos de Borbón me parecía el único medio de alcanzar los Fueros; deseaba que Don Carlos se sentara en el trono español, no como fin, sino como medio de establecer los Fueros, que Fueros llamaba yo en aquella época a las Constituciones, y *decía de mí que era fuerista, palabra que desde entonces acá nunca me la he aplicado, porque su empleo por los vizcaínos es, en mi concepto un manifiesto atraso*.

Sabino Arana expuso seguidamente las razones por las que abandonó el carlismo. Refiere el influjo de su hermano Luis, estudiante de arquitectura en Barcelona y que había bebido en las fuentes de "*La Renaixença*", impulsora del catalanismo cultural, que cristalizará más tarde en el nacionalismo político. Después de grandes discusiones, Luis convenció a Sabino de que Vizcaya no era España y que el carlismo era un lastre para la libertad vizcaína. Es entonces cuando decidió salir de las tinieblas comenzando por estudiar la lengua vasca y conocer a su patria en su historia y en sus leyes. Llegó a la conclusión de que el verdadero Señor de Vizcaya era Dios (*Jaun-Goikua)* y que la independencia habría de basarse en la "*ley vieja*" (*Lagi-Zara*), concepto de mayor amplitud que los antiguos Fueros.

El fundador del nacionalismo vasco era plenamente consciente de que el enemigo a batir para la expansión de su partido era el carlismo. A él dedica buena parte de sus diatribas. La culpa de los males que aquejan a Vizcaya –en un primer momento sólo se refiere al Señorío- la tienen los carlistas vascongados y navarros. Por apoyar a un rey "extranjero" han causado un gravísimo daño al país.

> ¿Qué hemos ganado luchando por Don Carlos? Nada. ¿Qué hemos perdido por defender su causa? Todo. Los carlistas ni siquiera han podido impedir que el país resultara contaminado por la marea antirreligiosa.

Recuerda el fundador del nacionalismo vasco que el proceso de demolición de los fueros se había iniciado en la Constitución de Cádiz y que el gran hachazo al edificio foral lo daría la ley de 25 de octubre de 1839, una ley directa consecuencia de la primera guerra carlista. Una ley mal llamada, a su juicio, de confirmación de fueros por cuanto los sometió a la unidad constitucional. La abolición de 1876, fruto del odio del pueblo español al pueblo vasco, será la puntilla de los fueros gangrenados por el Estado liberal. Y escribió:

> La ley de 31 de julio del 76 es consecuencia natural de la del 25 de octubre del 39. España no aguardaba más que la oportunidad de hallarnos de nuevo debilitados por otra guerra para dar remate a la obra de la sumisión y destrucción de nuestra Patria.

Así que apoyar la causa de unos reyes "extranjeros" solo había provocado la ruina del País. Y esta es la razón por la que para los buenos vascos, para quienes aman de verdad a su patria, el "*Dios, Patria, Rey*" de los carlistas no es otra cosa que el lema de los traidores colaboracionistas con los enemigos del pueblo vasco que sólo quieren su sumisión a España.

Un buen número de clérigos carlistas se sintieron atraídos por este mensaje sabiniano, ultracatólico y fundamentalista. Y también sedujo a muchos fueristas hasta la médula, que vieron en la propuesta sabiniana la posibilidad de un desquite frente al estado liberal centralista. Sabino Arana no se recataba en decir que odiaba con todas sus fuerzas al carlismo. La reintegración foral defendida por los carlistas no era más que un engaño, para entregar el Señorío de Vizcaya a un *Señor* español. El fundador del nacionalismo aprovechó además la repulsa de un sector de la población vasca a la invasión de los "maketos" castellanos, que venían a emponzoñar las buenas costumbres del país y a contaminar la pureza de una raza que jamás había aceptado el mestizaje y que podía vanagloriarse de poseer la lengua más antigua de Europa. Todo esto está escrito a lo largo y ancho de sus obras completas.

A la vista de todo lo expuesto, ¿surgió el nacionalismo vasco como directa consecuencia de la Ley abolitoria de los fueros de 1876? Sería arriesgado dar una respuesta categóricamente afirmativa, pero también lo sería sostener lo contrario. Lo correcto, a nuestro entender, sería decir que la Ley abolitoria contribuyó de una manera decisiva al nacimiento del nacionalismo por tratarse de una medida traumática, que provocó una gran indignación y frustración en el conjunto de la sociedad vasca. Sabino Arana sabrá aprovecharse hábilmente de este sentimiento, que a finales del siglo XIX permanecía vivo todavía en grandes sectores de la población, para sembrar la semilla nacionalista. El Partido Nacionalista Vasco nacerá por tanto como una reacción frente a la pérdida de los fueros, aunque no sólo por eso. El integrismo o fundamentalismo religioso, la idea de la superioridad de la raza vasca, el odio al extranjero (*maketos*) y la supuesta corrupción de las costumbres provocadas por las sucesivas oleadas de inmigrantes, cimentarán, junto a la abolición foral, el movimiento nacionalista que durante décadas sería una de las formaciones políticas más reaccionarias.

Tras la prematura muerte de Sabino Arana (1903), el PNV rectificará la rotunda descalificación de su fundador sobre los fueros para sumarse a la reivindicación de la "*reintegración foral*", bandera que tratará de arrebatar al carlismo. Quizás esto respondía al giro "españolista" experimentado por aquél durante el último año de su vida. En 1902, Arana permaneció cinco meses en la cárcel, acusado de un delito de rebelión a causa del envío de un telegrama al presidente norteamericano Roosevelt felicitándole por la liberación de Cuba de la esclavitud española. Fue juzgado y finalmente absuelto. Estando en la cárcel difundió la idea de fundar una "*Liga de vascos españolistas*". Había llegado al convencimiento de que la independencia en aquellos momentos era una utopía por lo que había que colaborar con el Estado español y recuperar las viejas instituciones forales, sin olvidar la meta final del nacionalismo. Pero poco después de su puesta en libertad contrajo

el síndrome de la enfermedad bronceada de Adisson, que le llevó a la muerte el 30 de septiembre de 1903.

La Restauración o la crisis permanente

El régimen político instaurado por la Constitución de 1876 y apuntalado por Cánovas y Sagasta, entrará en crisis a la muerte de sus protagonistas. El primero sería asesinado en 1898 por un anarquista italiano en el balneario de Santa Águeda de Mondragón[208]. Poco después, en 1903, moriría Sagasta.

La desaparición de ambos personajes políticos fue un duro golpe para la monarquía de la Restauración. La interinidad de la Corona podía ser muy contraproducente. La suerte del país estaba en manos de una reina viuda, que apenas conocía los problemas de España, hasta que su hijo Alfonso alcanzara la mayoría de edad[209].

208 Como comentamos anteriormente, el hecho de que quien ha sido presentado como el principal verdugo de la foralidad vasca veraneara tranquilamente en Guipúzcoa, donde también lo hacía la familia real, demuestra que la animadversión contra el político conservador no había encontrado demasiado eco en las Provincias Vascongadas. El asesinato no fue obra de ningún extremista vasco, sino de un anarquista italiano llamado Miguel Angiolillo. Era domingo y Cánovas salió del balneario para oír misa. De regreso se sentó en una galería que daba al jardín para leer la prensa. Fue allí donde el asesino le encontró y le disparó un tiro en la cabeza. Cánovas se incorporó y el anarquista le disparó un segundo tiro rematándolo después en el suelo con un tercer disparo.

209 Tiene razón Ricardo de la Cierva cuando califica de "inoportunidad bíblica" (véase *Historia total de España*, Madrid, 1997, p 697) las palabras del diputado carlista Juan Vázquez de Mella, el gran "tribuno de la Tradición", cuando con mentalidad propia de una época que negaba el sufragio a las mujeres y el poder era cosa de hombres, hizo suyas las palabras del profeta Isaías para aplicarlas a la situación española en un discurso en el Congreso pronunciado el 7 de mayo de 1898, pocos días después de la destrucción de nuestra armada en las Filipinas y de la pérdida de Cavite y cuando la suerte de nuestro ejército en Cuba estaba echada: "¡Desgraciados los pueblos, desventurados los pueblos que en estas crisis hondas, supremas, terribles, de la Patria, están gobernados, según la maldición divina, por niños y por mujeres". Grandes rumores en los bancos de los diputados liberales y conservadores acogieron las palabras de Mella, que no llegaron por esa causa a ser oídas por el presidente del Congreso. Este le pidió explicaciones por entender que había dicho algo que no podía discutirse en el Congreso, refiriéndose a la Regencia. Mella argumentó: "Lo que yo digo, es una frase bíblica que todos los que hayan leído la Sagrada Escritura conocen, como seguramente la conocerá la Cámara. El gran profeta Isaías al anunciar la disolución del reino de Jerusalén, entre otras maldiciones, decía: 'Et dabo pueros principes eorum... et mulieres dominatae sunt eis'. 'Y les daré niños por reyes y las mujeres los gobernarán'. ¿Qué culpa tengo yo de que Isaías no resulte ministerial?". El presidente del Gobierno, Práxedes Mateo Sagasta interpeló a Mella: "O explique S.S. esas palabras, o váyase a decirlas fuera, porque aquí no se pueden pronunciar. ¡No faltaba más!". Esto envalentonó a Mella: "... no sé qué he oído de 'fuera del Parlamento'... S. S. ordene, si se encuentra con autoridad para ello, no sólo que salga yo, sino todos mis compañeros". Plegó velas Sagasta: "No he dicho que salga S.S., y mucho menos de este recinto. Pero lo que digo es que aquí no se puede decir nada que esté prohibido por la Constitución y por las leyes". Terció el presidente del Congreso para hacer comprender al tribuno carlista "que aquí no se pueden decir ciertas cosas", por lo que le rogó "que retire esas palabras y siga su discurso". "¡Que rectifique el profeta! No tengo

Lo mismo ocurrió en 1903 con la muerte –por causas naturales– de Sagasta, el incombustible político liberal progresista, que a pesar de sus antecedentes había sido leal con la Regencia de María Cristina de Habsburgo-Lorena y asegurado la proclamación como rey en 1902 de Alfonso XIII, al cumplir 16 años edad en que el heredero de la Corona alcanzaba la mayoría de edad constitucional[210]. Otro acontecimiento trágico fue la humillante derrota sufrida en 1898 por la que perdimos Cuba, Puerto Rico y las Islas Filipinas, es decir, los últimos restos de nuestras pasadas glorias imperiales, que sumió a la nación en una profunda postración, cuyo exponente se encuentra en la llamada "generación del 98"[211].

A comienzos del siglo XX, España entrará en un nuevo periodo de inestabilidad política y agitación social, a pesar de los esfuerzos de políticos liberales de gran valía personal, como Antonio Maura que tras la desaparición de Cánovas había tomado por méritos propios las riendas de los conservadores[212].

---

autoridad para rectificar a Isaías y sigo creyéndole..." Por fin, Mella pudo continuar su discurso, pero cuando terminó, el presidente volvió a pedirle que retirase la frase de la discordia. Como no lo consiguió, le llamó al orden por tres veces y sometió a votación del Congreso la expulsión del orador por el tiempo que restare de sesión. El republicano Salmerón protestó por lo que consideraba un atentado al derecho de un representante de la nación a expresarse libremente y solicitó votación nominal que le fue concedida por el presidente. 179 diputados apoyaron la propuesta de expulsión mientras carlistas y republicanos sumaron 19 votos en contra. Es cierto que Mella no había vulnerado ningún precepto del Reglamento, ni vulnerado la Constitución, pero si hubiera pronunciado hoy estas palabras se hubiera producido un escándalo de mayores proporciones. Claro es que a ningún diputado se le hubiera ocurrido invocar la Biblia como fuente de autoridad y menos en una frase que, extraída de su contexto histórico, no resulta especialmente afortunada por lo que supone de menosprecio del género femenino. No se olvide que el conflicto dinástico se había producido por aplicación de una Ley, la de Felipe V de 1713, que excluía del trono a las mujeres, por lo que Mella tan sólo pretendía aprovecharse de Isaías para fustigar a la Monarquía alfonsina. De la misma forma, los liberales no discrepaban de Isaías, sino de que se utilizaran sus palabras para atacar al régimen monárquico encarnado en aquel momento por la reina viuda y su hijo menor de edad. Por último, Vázquez de Mella fustigó al gobierno y a liberales y conservadores por sus errores en la conducción de la crisis de Cuba, recordando a la Cámara que en una sesión de 1896 el diputado carlista había predicho, en medio de otro gran escándalo parlamentario, lo que finalmente había ocurrido; que España debía prepararse para la inevitable guerra en vez de soñar, como lo hacía Cánovas, con una "paz perpetua" con los Estados Unidos. Y si se hubiera llegado a la conclusión de que todo esfuerzo era inútil, en tal caso había que haber solicitado la intervención de las grandes potencias europeas para tratar de conseguir una paz honrosa.

210 El artículo 66 de la Constitución de 1876 decía así: "El Rey es menor de edad hasta cumplir diez y seis años". (Véase Javier HERVADA y José M. ZUMAQUERO: *Textos constitucionales españoles. 1808-1878*, Pamplona, 1980). En el Código Civil de 1889 la mayoría de edad se alcanzaba a los veintitrés años.

211 Fueron sus principales figuras literarias Unamuno, Azorín, Antonio Machado, Baroja, Valle-Inclán, Menéndez Pidal, Ganivet, Maeztu, Benavente, Zuloaga, Manuel Machado, los hermanos Álvarez Quintero, Manuel Bueno y Silverio Lanza. Se alumbró un movimiento "regeneracionista" en el que destacaron Costa, Macías Picavea, Madrazo, Isern y Salamero. Y surgió, asimismo, una promoción de sabios y profesores coetáneos de Menéndez Pelayo como Ramón y Cajal, Julián Ribera e Hinojosa. (Véase Pedro AGUADO BEYLE y Cayetano ALCAZAR MOLINA, ob. cit. tomo III, p. 782-783.)

212 Maura inició su carrera política de la mano de su cuñado Gamazo, la figura más destacada del Partido liberal fusionista de Sagasta. Sin embargo, los gamacistas se apartaron progresivamente del líder progresista y evolucionaron hasta fundirse con el Partido conservador. "Maura –escri-

Cataluña, el gran problema de España

Cataluña se convertiría en uno de los grandes problemas del país. Del catalanismo cultural de la Renaixença se había pasado, a finales del siglo XIX, al nacionalismo político[213], aunque por aquel entonces no defendía la independencia sino la consecución de un estatus federal o confederal. En las elecciones de 1905, la *Lliga Regionalista de Catalunya,* fundada por Enric Prat de la Riva y Francesc Cambó en 1901 mediante la fusión de dos partidos catalanistas –*Unió Regionalista* y *Centro Nacional Català*-, obtuvo un rotundo triunfo electoral y pronto se convertiría en el partido hegemónico de Cataluña[214].

El progresivo avance del regionalismo catalán, que revelaba un nacionalismo cada vez más radical, impulsó al Gobierno de José Canalejas en 1912 a hacer un gesto de tímido reconocimiento de la regionalidad de Cataluña. Se trataba del proyecto de ley de Mancomunidades, que permitía la asociación de las cuatro Diputaciones catalanas para la prestación en común de servicios provinciales. Hay que decir que el proyecto no fue una elaboración del propio Gobierno sino que reflejaba las Bases aprobadas en la asamblea de diputados provinciales catalanes que tuvo lugar el 16 de octubre de 1911. En ellas se proponía la creación de una Mancomunidad integrada por las cuatro provincias de Cataluña. En el seno del Partido Liberal Demócrata surgieron voces discrepantes, acalladas el 1 de mayo de 1912, día en que Canalejas pronunció en defensa del proyecto uno de sus mejo-

be Fraga Iribarne- luchó siempre por un ideal a la vez conservador y reformista. Le falló para ello el partido conservador que era, en efecto, mucho más conservador que Maura, y mucho menos reformista; ya se lo advirtió Canalejas y el propio Vázquez de Mella, cuando le dijo: 'Su señoría es un águila, pero un águila enjaulada'." (Manuel FRAGA IRIBARNE: *El pensamiento conservador español*, ob. cit. p. 180.)

213 En 1891 la *Lliga* propuso la formación con otros grupos políticos de *Unió de Catalunya* que el 27 de marzo de 1892 aprobó en Manresa unas "*Bases per a la constitución regional catalana*". En ellas, aunque se calificara de constitución "regional", se configuraba un Estado catalán dentro de España, reservando al poder central las relaciones internacionales, la defensa, la construcción y conservación de carreteras, ferrocarriles, canales y puertos de interés general. La financiación del Estado central se llevaría a cabo mediante el cobro del impuesto de aduanas y las cantidades aportadas por las demás regiones, que tendrían plena autonomía fiscal. Cataluña sería la única soberana de su gobierno interior y dictaría libremente las leyes relativas a su organización. Asimismo sería de su exclusiva competencia la legislación civil, penal, mercantil, administrativa y procesal, el establecimiento y la percepción de impuestos, e incluso la acuñación de la moneda asumiendo todas las atribuciones inherentes a la soberanía que con correspondieran al Poder central. La ensoñación de los autores de las Bases de Manresa se pone de manifiesto en la base 14. º que transcribo literalmente en catalán: "En l'encunyació de la moneda, Catalunya haurà de subjectgar-se als tipus unitaris en què convinguen les regions i los tractats internacionals d'Unió monetària, essent lo curs de la moneda catalana, com lo de les demés regionales, obligatori en tota Espanya". La lengua catalana sería la única lengua oficial en Cataluña y en sus relaciones con el poder central. Los firmantes del documento fueron el presidente de Unió Lluís Domènech i Montaner y los secretarios Enric Prat de la Riba y Josep Soler i Palet.

214 La Lliga era un partido liberal conservador y monárquico. Su hegemonía terminaría con la irrupción de Esquerra Republicana de Cataluña en la II República.

res discursos parlamentarios. Canalejas fue asesinado mientras el Senado debatía el proyecto, que no llegaría a aprobarse hasta diciembre de 1913, siendo el conservador Eduardo Dato presidente del Consejo de Ministros[215].

El 8 de enero de 1914, las Diputaciones Catalanas elaboraron un informe relativo al Estatuto de la Mancomunidad de Cataluña. El 26 de marzo siguiente el rey Alfonso XIII sancionó un Real Decreto aprobando el Estatuto[216]. Pero la Mancomunidad no era en modo alguno una solución definitiva, sino una fórmula de transición para emprender un largo camino hacia la autonomía. En 1918 el problema catalán volvió al primer plano de la actualidad política nacional. A finales de ese mismo año, el Gobierno del conde de Romanones pretendió llevar a cabo una profunda reforma del Estado al promover una ley de régimen autonómico local y regional, confiriendo a Cataluña la condición de región autónoma. De este asunto nos ocuparemos más adelante. Sólo diremos que la gravísima agitación social que se vivió en Cataluña en la primavera de 1919 provocó la caída de Romanones y con ella la proyectada regionalización quedó en el olvido. La inestabilidad política y social de España impidió que se diera satisfacción a sus reivindicaciones, asunto del que nos ocuparemos más adelante.

Anarquismo, militarismo y el baile de los gobiernos de turno

Un trágico episodio se produciría el 31 de mayo de 1906. Cuando Alfonso XIII se dirigía desde la Iglesia de los Jerónimos al Palacio Real despues de contraer matrimonio con Victoria Eugenia de Battemberg, nieta de la reina Victoria I del

215 Así definió a Eduardo Dato el conde de Romanones: "Hombre de fino instinto político, sólo cometió una torpeza, pero grande: el decreto llamado de las Mancomunidades, que le costó grandes disgustos y no le fue agradecido, como comprobó en su viaje a Barcelona; no tuvo presente que a mí me costó el Poder el intentar llevar a cabo una reforma parecida". (CONDE DE ROMANONES: *Notas de una vida*, Madrid, 1999, p. 371.) Romanones no dejó constancia de por qué la creación de la Mancomunidad de Cataluña fue una gran torpeza. Es posible que pensara que la Mancomunidad acabaría por convertirse en un instrumento del nacionalismo catalán, que convulsionó la vida política nacional y que sería una de las principales causas de su caída como presidente del Gobierno en 1919. Sorprendentemente, en sus memorias, el conde de Romanones no hace la menor alusión a su proyecto de ley de Organización Autonómica Municipal y Regional, que presentó a las Cortes en noviembre de 1918.

216 La competencia de la Mancomunidad se extendería a todos los servicios y todas las funciones que la legislación provincial permitía establecer y ejercitar a las Diputaciones provinciales y que las Diputaciones mancomunadas no hubieran establecido o utilizado hasta entonces. Asimismo, serían competencia de la Mancomunidad y se traspasaban a ella la construcción y conservación de carreteras provinciales, los hospitales de dementes pobres y la concesión, construcción y explotación de ferrocarriles. La Mancomunidad sería regida por una Asamblea integrada por todos los diputados provinciales de las provincias catalanas, que elegiría a su presidente que, a su vez, lo sería del Consejo permanente. (Véase Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, Enrique ORDUÑA REBOLLO y Rafael MARTÍN-ARTAJO: *Documentos para la historia del regionalismo en España*, ob. cit. p. 181-185).

Reino Unido, estalló en la calle Mayor una bomba al paso del cortejo nupcial, que causó numerosos muertos y heridos sin que los reyes sufrieran ningún daño[217].

La movilización de soldados catalanes para combatir en la endémica guerra de Marruecos provocaría el episodio que ha pasado a la historia como "Semana trágica" de Barcelona, que tuvo lugar entre el 26 y el 31 de enero de 1909. Los revolucionarios cometieron toda clase de desmanes hasta que fueron reducidos por el Gobierno que proclamó el estado de guerra en Cataluña, al que siguió la celebración de numerosos juicios sumarísimos. Varios de los cabecillas de la revolución fueron ejecutados. Estos sucesos generaron una campaña nacional e internacional contra Antonio Maura, que había sido nombrado en 1907 presidente del Consejo de Ministros[218]. El rey dejó caer a Maura, provocando en él una profunda decepción, y para virar hacia la izquierda lo sustituyó por el sagastino Segismundo Moret, cuyo gobierno no duró más de tres meses. Fue sustituido en febrero de 1910 por José Canalejas que también había formado parte de la facción de Sagasta[219]. Canalejas se propuso regenerar el régimen y llevar al país a una auténtica de-

217 La Justicia militar acusó de ser instigador de los revolucionarios a Francisco Ferrer, un pensador y pedagogo catalán, que defendía la subversión violenta del régimen establecido. Ferrer, director de la Escuela Moderna de Barcelona donde enseñaba las ideas del anarquismo libertario. Ya había sido detenido en 1906 acusado de complicidad en el atentado contra Alfonso XIII por su amistad con Mateo Morral, pero resultó absuelto. Su ejecución tuvo lugar el 13 de octubre de 1909 en el castillo de Monjuic junto a otros cuatro anarquistas. Este hecho provocó grandes protestas no solo en España sino en numerosos países europeos. El saldo de la Semana Trágica fue de 75 civiles y 3 militares muertos; medio millar de heridos y 112 edificios incendiados (de éstos, 80 eran edificios religiosos)

218 A este Gobierno de Maura se le llamó "el Gobierno largo" porque había durado dos años y nueve meses, del 25 de enero de 1907 al 21 de octubre de 1909. Esto lo dice todo sobre el régimen de la Restauración.

219 Poco después de abandonar el Gobierno, Antonio Maura fue objeto de un atentado que a punto estuvo de causarle la muerte, tras haber sido amenazado en el Congreso por Pablo Iglesias, fundador del Partido Socialista Obrero Español. El 2 de mayo de 1879, tuvo lugar la reunión constitutiva en una taberna de la calle Tetuán de Madrid. Acompañaban a Pablo Iglesias, que era tipógrafo de profesión, veinticinco compañeros: dieciséis tipógrafos, cuatro médicos, un doctor, dos joyeros, un marmolista y un zapatero. El programa fundacional del PSOE defendía: "Abolición de clases, o sea, emancipación completa de los trabajadores. Transformación de la propiedad individual en propiedad social o de la sociedad entera. Posesión del poder político por la clase trabajadora". Pablo Iglesias sería elegido diputado el año 1910. En su primer discurso en el Congreso, pronunciado el 8 de julio de ese mismo año, en el curso de un debate sobre los sucesos de la Semana Trágica de Barcelona, reveló su radicalismo antisistema: "[El partido socialista] viene a buscar aquí lo que de utilidad puede hallar, pero la totalidad de su ideal no está aquí; la totalidad entiende que ha de obtenerse de otro modo. *Es decir, que este partido... estará en la legalidad mientras la legalidad le permita adquirir lo que necesita; fuera de la legalidad, como han estado todos los partidos, cuando ella no le permita realizar sus aspiraciones*". Ante la posibilidad de una vuelta al poder del político conservador Antonio Maura, Pablo Iglesias, en medio de un gran escándalo, le dirigió esta tremenda amenaza: "Tal ha sido la indignación producida por la política del Gobierno presidido por el Sr. Maura en los elementos proletarios, que nosotros, de quienes se dice que no estimamos a nuestra Nación, que no estimamos los intereses de nuestro país, amándolo de veras, sintiendo las desdichas de todos, hemos llegado al extremo de considerar que *antes que S. S. suba al Poder debemos llegar hasta el atentado personal*". Quince días después, el 22 de julio, el joven barcelonés Manuel Posa en Barcelona disparó contra Maura, al que afortunadamente sólo hirió en una pierna. Se dijo entonces que Iglesias apuntó y Posa disparó. El autor del atentado sería condenado a tres

mocracia, acabando con el caciquismo y el fraude electoral. Un programa que no pudo cumplir pues fue asesinado por un anarquista el 12 de noviembre de 1912[220].

A partir de entonces hubo en España un sinfín de gobiernos de corta duración, que no consiguieron enderezar el rumbo de la nación[221]. Es difícil de comprender cómo el país pudo soportar este permanente baile ministerial. No se supo además aprovechar la neutralidad de España decretada por el político conservador Eduardo Dato en la I Guerra Mundial de 1914-1918, que terminó con el derrumbamiento de los Imperios de Alemania, Austria, Rusia y Turquía, cuyas secuelas todavía hoy padecemos. La decisión de optar por la neutralidad fue seguida de una gran controversia nacional. La opinión pública se dividió entre germanófilos y aliadófilos. Mientras tanto el país padecía una gravísima situación social que exasperaba a la clase trabajadora –obreros y campesinos-, obligada a soportar en las ciudades industriales y las zonas rurales latifundistas grandes injusticias y a vivir en la pobreza más extrema. Todo ello era caldo de cultivo para el desarrollo de movimientos revolucionarios protagonizados por los anarquistas y a los que pronto se sumaría el Partido Socialista, alentado por el triunfo de la Revolución de Octubre de 1917 en Rusia, que acabó con la régimen zarista e instauró la dictadura revolucionaria del proletariado como etapa de transición hacia la sociedad socialista o sin clases.

En 1916 se crearon las Juntas Militares de Defensa, en principio con fines sindicales, que fueron otro foco de grave perturbación, aunque el Gobierno de Eduardo Dato procedería a su legalización en 1917. Ese mismo año, en Barcelona,

años de prisión al entender que no había pretendido asesinar al político conservador sino tan sólo llamar la atención.

220 El anarquista era Manuel Pardiñas, que le disparó un tiro cuando Canalejas se encontraba ante el escaparate de la librería de Antonio San Martín, situada en la esquina de la calle Carretas con la Puerta del Sol. Pardiñas prefirió suicidarse antes que caer en manos de la policía.

221 Desde 1910 hasta la Dictadura de Primo de Rivera en 1923 se sucedieron dieciocho Gobiernos, la mayoría de los cuales tuvieron una vida efímera: *José Canalejas* (Partido Liberal Demócrata): 9 de febrero 1910-12 de noviembre de 1912. / *Manuel García Prieto*, marqués de Alhucemas (Partido Liberal Demócrata): 12-14 de noviembre de 1912. / *Álvaro Figueroa*, conde de Romanones (Partido Liberal Demócrata): 14 de noviembre 1912-27 de octubre de 1913. / *Eduardo Dato* (Partido Conservador): 27 de octubre de 1913-9 de diciembre de 1915. / *Álvaro Figueroa*, conde de Romanones: 9 de diciembre 1915-19 de abril de 1917. / *Eduardo Dato* (Partido Conservador): 11 junio de 1917-9 de noviembre de 1917. / *Manuel García Prieto*, marqués de Alhucemas: 9 de noviembre de 1917-22 de marzo de 1918. / *Antonio Maura*: 22 de marzo de 1918-9 de noviembre de 1918. / *Manuel García Prieto*, marqués de Alhucemas: 9 de noviembre de 1918-5 de diciembre de 1918. / *Álvaro Figueroa*, conde de Romanones: 5 de diciembre de 1918-15 de abril de 1919. / *Antonio Maura*: 15 de abril de 1919-20 de junio de 1919. / *Joaquín Sánchez Toca* (Partido Conservador): 20 de julio de 1919-12 de diciembre 1919. / *Manuel Allendesalazar* (Partido Conservador): 12 de diciembre 1919-5 de mayo de 1920. / *Eduardo Dato*: 5 de mayo de 1920-8 de marzo de 1921. / *Gabriel Bugallal* (Partido Conservador): 13 de marzo de 1921-14 de agosto de 1921 / *Antonio Maura*: 14 de agosto de 1921-8 de marzo de 1922. / *José Sánchez Guerra* (Partido Conservador): 8 de marzo 1922-7 de diciembre 1922. / *Manuel García Prieto*, marqués de Alhucemas: 7 de diciembre 1922-15 de septiembre de 1923.

el nuevo dirigente de la Lliga, Francisco Cambó, convocó una Asamblea de Parlamentarios catalanes, en la que se exigió la convocatoria de Cortes constituyentes para dotar a España de una nueva Constitución, en la que se diera satisfacción a las aspiraciones regionalistas. Aunque no tuvo ningún éxito inmediato, Cambó optó por colaborar con Antonio Maura, aceptando en 1918 la cartera de Hacienda y más tarde, en el que sería el último Gobierno del político conservador, desempeñó la cartera de Fomento en 1921, cuando Maura fue nombrado presidente por el rey tras el asesinato de Eduardo Dato, que presidía el Gobierno desde el año anterior.

En 1917 estalló una huelga general revolucionaria, con graves enfrentamientos entre los huelguistas, el ejército y la Guardia Civil, que provocaron numerosas víctimas. La detención del comité de huelga, constituido por los socialistas Besteiro, Saborit, Anguiano y Largo Caballero permitió sofocar la revolución. Ni qué decir tiene que el fusilamiento de los zares en agosto de 1918 causó una honda impresión entre los defensores de la Monarquía[222]. En este período surgirá el "pistolerismo" catalán, promovido por el empresariado catalán, para hacer frente al terrorismo anarquista[223].

De 1920 a 1922 las cosas empeoraron. El asesinato del presidente Dato por un grupo de anarquistas catalanes en la Puerta de Alcalá de Madrid el 8 de marzo de 1921[224] y el desastre de Annual, en Marruecos, donde el 22 de julio de ese mismo año el rebelde Abd el Krim aniquiló a las tropas españolas y estuvo a punto de tomar la ciudad de Melilla, colmó el vaso de muchos españoles angustiados por la trágica situación del país. Cerca de 10.000 soldados españoles –pertenecientes a los sectores más desfavorecidos de la sociedad- perecieron, mientras los rebeldes tan sólo sufrieron unas 1.000 bajas.

222 Trece años más tarde, en 1931 Alfonso XIII, ante el temor a seguir una suerte semejante a la de la familia real zarista, pactó con el comité republicano el abandono del trono cuando las masas republicanas ocuparon la Plaza de Oriente en actitud poco amistosa hacia el inquilino del Palacio Real y los generales Mola, director de la Policía, y Sanjurjo, director de la Guardia Civil, informaron al Gobierno de que no respondían de la fidelidad de las fuerzas de seguridad para impedir el derrocamiento del régimen monárquico.

223 Los anarquistas llevaron a cabo una feroz lucha contra los Sindicatos Libres, surgidos en la órbita del carlismo catalán en 1919 y que llegaron a tener 200.000 afiliados, muchos de ellos en Cataluña. Sin embargo, los Sindicatos Libres desarrollaron su actividad estrictamente sindical al margen del Partido Carlista. Su gran desarrollo se produjo durante la Dictadura de Primo de Rivera. Con la II República el sindicato desapareció.

224 Los asesinos fueron los anarquistas catalanes Pedro Mateu Cusidó, Luis Nicolau Fort y Ramón Casanellas Lluch. Los tres sobrevivieron al atentado, aunque Mateu y Nicolau fueron juzgados y condenados, saliendo en libertad tras la amnistía concedida tras la proclamación de la II República. Casanellas había huido a Rusia, desde donde escribió una carta exculpando a sus compañeros. Regresó a España en 1931 como miembro del Partido Comunista, muriendo en accidente de motocicleta en 1933 (el atentado contra Dato se perpetró desde una motocicleta con sidecar). Los otros dos tuvieron una destacada participación en la guerra civil de 1936. Mateu, que formó parte de la columna Durruty, huyó a Francia, donde moriría en 1982. Nicolau, integrado en la Federación Anarquista Ibérica sería fusilado acabada la guerra.

Cayó el Gobierno y Alfonso XIII llamó a una vez más como apagafuegos a Antonio Maura, que consiguió recuperar el territorio perdido en Marruecos. Pero la cuestión militar volvió a recrudecerse por el resurgir de las Juntas de Defensa, renombradas como Comisiones Informativas. El Gobierno propuso al rey un decreto que las sujetaba al ministerio de la Guerra. El rey vaciló y con ello provocó la dimisión de Maura. Pero la situación no sólo no mejoró sino que se agravó aún más.

La dictadura del general Primo de Rivera (1923-1930)

A raíz del desastre de Annual, el Gobierno ordenó al general Juan Picasso que elaborase un informe sobre los hechos ocurridos y depurase las responsabilidades procedentes. El general cumplió su misión y consiguió terminar su informe, que se conoció con el nombre de "expediente Picasso". En medio de una gran conmoción política, pues se rumoreaba que las responsabilidades afectaban al propio Alfonso XIII, el Congreso de los Diputados decidió debatirlo en la sesión que se habría celebrado el 1 de octubre de 1922. No pudo ser porque el 13 de septiembre anterior, con el aplauso de las "fuerzas vivas" de la nación, el general Miguel Primo de Rivera dio un golpe militar que le llevó al poder de manera incruenta[225]. Con la aquiescencia del rey Alfonso XIII, y bajo la presidencia de Primo de Rivera, se constituyó un Directorio Militar provisional que en 1925 sería sustituido por un Directorio civil.

La Dictadura pacificó el país y pareció que se iniciaba una etapa de progreso que fue bien valorada por una amplia mayoría de la ciudadanía. Primo de Rivera persiguió al anarquismo, pero mantuvo buenas relaciones con el Partido Socialista, hasta el punto de que Largo Caballero sería nombrado consejero de Estado[226]. En

225 En su *Manifiesto al País y al Ejército*, Primo de Rivera se lamenta de tener que apartarse de la legalidad, pero había llegado el momento de "recoger las ansias, de atender el clamoroso requerimiento de cuantos amando la Patria no ven para ella otra salvación que liberarla de los profesionales de la política", que habrían incluso secuestrado "hasta la voluntad real". Hace un repaso a la situación de España: "Asesinato de prelados, ex gobernadores, agentes de autoridad, patronos, capataces y obreros; audaces e impunes atracos, depreciación de moneda; francachela de millones de gastos reservados, sospechosa política arancelaria, y más porque quien la maneja hace alarde de descocada inmoralidad, rastreras intrigas políticas tomando como pretexto la tragedia de Marruecos, incertidumbres ante este gravísimo problema nacional, indisciplina social, que hace el trabajo ineficaz y nulo, precaria y ruinosa la producción agrícola e industrial; impune propaganda comunista, impiedad e incultura, justicia influida por la política, descarada propaganda separatista, pasiones tendenciosas alrededor del problema de las responsabilidades y por último, seamos justos, un solo tanto a favor del Gobierno [presidido por Manuel García Prieto] en cuya savia vive hace nueve meses, merced a la inagotable bondad del pueblo español, una débil e incompleta persecución al vicio del juego".

226 La Dictadura no prohibió los partidos políticos, aun cuando la libertad de expresión (censura previa) y de manifestación, sufrirían importantes restricciones. Primo de Rivera consiguió aca-

cambio su política en Cataluña fue muy torpe, encontrando pronto el rechazo de la *Lliga* que, en un principio, se dejó llevar por la corriente ante la crítica situación del país. La torpeza de los gobernantes con Cataluña o con cualquier territorio en el que aflore el nacionalismo no produce otro resultado que el de crear más nacionalistas. La Dictadura suspendió en un principio las garantías constitucionales y limitó la actuación de los partidos, pero no prohibió su existencia ni amordazó totalmente a la prensa, aunque se aplicaran sanciones de suspensión temporal. Eso sí, promovió la creación desde el poder de un nuevo partido -la Unión Patriótica-, que creyó conseguiría aglutinar a amplios sectores de la sociedad ("a todos los hombres de buena voluntad"), pero el experimento no funcionó y el partido desapareció con el fin de la Dictadura. No se puede negar que el dictador tenía buenas e ingenuas intenciones. Creía que podía acabar con el caciquismo y la corrupción del régimen de la Restauración. A tal efecto, con la finalidad de regenerar la Administración local, el Directorio aprobó una disposición de gran importancia: el Estatuto Municipal de 1924, que reconocía la total autonomía de los Ayuntamientos respecto a las Diputaciones, medida que se consideraba imprescindible para combatir el clientelismo político conducente al fraude electoral. Quiso acabar con el retraso de España en materia de comunicaciones e impulsó importantes obras de mejora de las infraestructuras. Dictó normas de contenido social para mejorar a las clases trabajadoras, pero que no fueron otra cosa que simples cataplasmas. En suma, la de Primo de Rivera no fue una dictadura totalitaria, represora de cualquier disidencia, ni tampoco Primo de Rivera tomó ninguna disposición para convertirse en dictador vitalicio.

Pero en 1929 las cosas comenzaron a torcerse, sobre todo en el plano económico con motivo de la Gran Depresión norteamericana que arrastró en su caída a los países europeos. En España las consecuencias pronto se dejaron sentir, rebrotando de nuevo el malestar popular. El remedo de parlamento que significó en 1927 la creación de una Asamblea Nacional elegida por cauces de representación orgánica no sirvió para nada. El 30 de enero de 1930, el dictador presentó su dimisión al rey y abandonó España, fijando su residencia en París, donde falleció el 16 de marzo, aquejado de una diabetes que había quebrantado su salud desde hacía tiempo.

---

bar con la oleada de crímenes político-sociales con severas medidas policiales, que afectaron a las organizaciones anarquistas y también al Partido Comunista, que carecía prácticamente de implantación. También fue suspendido el Partido Nacionalista Vasco, que pasó a la clandestinidad. La actividad de los demás partidos y sindicatos se mantuvo. Y este fue el caso del Partido Socialista Obrero Español y de la Unión General de Trabajadores. El nombramiento de Largo Caballero como consejero de Estado y la participación de la UGT en los organismos sociales creados por la Dictadura provocaría una grave división interna en las filas del socialismo. Fue en 1927 cuando los socialistas decidieron no participar en la Asamblea corporativa de la Dictadura. A partir de ese momento se produce un distanciamiento progresivo del socialismo español con la Dictadura. (Sobre la tibieza del socialismo durante la Dictadura, véase José ANDRES-GALLEGO: *El socialismo durante la dictadura.* 1923-1930, Madrid, 1977.)

Intentos de reintegración foral bajo la Dictadura

Primo de Rivera respetó a las Diputaciones provinciales vascas y a la Diputación Foral navarra. Alentó además la esperanza de conseguir la reintegración foral, pues tenía en mente una reestructuración del Estado en doce o catorce regiones[227]. Su propósito quedaría en nada, pero al menos reforzaría, como ya sabemos, el régimen de concierto vascongado con la aprobación de uno nuevo en 1925 y la autonomía municipal y tributaria de Navarra con los convenios de 1925 y 1927, respectivamente.

También el Estatuto municipal tuvo repercusión en las Provincias Vascongadas. Un Real Decreto de 21 de octubre de 1924 donde, aunque se establecía que el Estatuto regiría íntegramente en Vascongadas, se hacían importantísimas salvedades para respetar las atribuciones de las Diputaciones Provinciales en materia municipal[228].

Por otra parte, hubo un nuevo intento de obtener la reintegración foral. El 29 de diciembre de 1923, la Diputación de Guipúzcoa aprobó un proyecto de Memoria para enviar al Directorio Militar instando la derogación de la Ley de 19 de septiembre de 1837, que suprimía el régimen foral como consecuencia de la promulgación de la nueva Constitución de la Monarquía de ese mismo año, y las Leyes de 25 de octubre de 1839 y de 21 de julio de 1876. Se trataba de un proyecto que la Diputación guipuzcoana sometía a la consideración de las Diputaciones de Álava y Vizcaya, antes de su elevación al Directorio. La proyectada Memoria incluía las "bases" para la deseada reintegración foral[229].

227 Así lo informó a la Diputación Foral de Navarra, Gabino Martínez, que había sido diputado a Cortes en 1916 por el Partido Carlista (que se hacía llamar "jaimista" en atención a Don Jaime de Borbón, sucesor de Carlos VII), y actuaba como agente en Madrid de la Corporación navarra. Martínez daba cuenta de una reunión mantenida por Primo de Rivera con representantes de las Diputaciones vascas en la que el Dictador les expuso su proyecto de regionalización. El político jaimista temía que Navarra quedara fundida en una región con Vascongadas. Por este motivo, obtuvo una audiencia con Alfonso XIII que le manifestó que "se opondría a la fusión de las Vascongadas, sueño, según él, perseguido por los nacionalistas, a quienes hay que combatir a sangre y fuego". (Véase Jesús FUENTE LANGAS: *La Dictadura de Primo de Rivera en Navarra*, ob. cit., p. 68.)

228 Véase el texto íntegro del Real Decreto de 21 de octubre de 1924, en Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, Enrique ORDUÑA REBOLLO y Rafael MARTÍN-ARTAJO: *Documentos para la historia del regionalismo en España*, ob. cit. p. 820-828.

229 Véase el texto íntegro del proyecto de Memoria en Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, Enrique ORDUÑA REBOLLO y Rafael MARTÍN-ARTAJO: *Documentos para la historia del regionalismo en España*, ob. cit. p. 810-816. Las bases hacen referencia únicamente a las Provincias Vascongadas, sin incluir a Navarra.

El triste final del régimen de la Restauración (1931)

Tras la renuncia de Primo de Rivera, Alfonso XIII restableció la Constitución de 1876. Pero la resurrección del régimen instaurado por Cánovas ya era imposible. La Dictadura le había asestado el golpe de muerte. El 14 de abril de 1931 se proclamaría la II República española[230].

Ese día pereció definitivamente el régimen de la Restauración. Unas elecciones municipales, en las que los republicanos triunfaron en las grandes capitales pero sin obtener mayoría en el resto de España, bastaron para dar el empujón final que precipitó a la Monarquía de Alfonso XIII al abismo.

En lo que a la cuestión de los fueros se refiere, el balance de la Restauración no fue muy positivo. Navarra se salvó de la quema gracias a que en 1841 había adaptado –o quizás reinventado– su régimen foral a la unidad constitucional. Aun así pasó por momentos extraordinariamente difíciles, como la Ley de presupuestos de 1876 y el gravísimo contrafuero del ministro Gamazo. La Dictadura de Primo de Rivera le permitiría tomar oxígeno para iniciar una etapa de fortalecimiento del régimen foral que no se detendría en la Dictadura de Franco.

En las Provincias Vascongadas el balance tiene más sombras que luces. Se perdieron los fueros, aunque los Conciertos mantendrían vivo el anhelo de reintegración foral. Paradójicamente, quien los abolió sentaría –sin pretenderlo– las bases de lo que casi un siglo después sería pilar fundamental de la autonomía democrática vasca. Nos referimos a Cánovas del Castillo, el artífice de la Restauración. Quizás no le faltaba razón cuando quiso –y consiguió– acabar con una insostenible anomalía que colocaba a las Provincias Vascongadas en una situación de privilegio incompatible con su pertenencia a la nación española a causa de las exenciones en materia militar y de contribuciones.

230 En la madrugada del 17 de noviembre, las Cortes constituyentes "juzgaron" al rey destronado Alfonso XIII. Esta fue la "sentencia" contenida en la Ley de 26 de noviembre de 1931: "Las Cortes Constituyentes declaran *culpable de alta traición*, como fórmula jurídica que resume todos los delitos del acta acusatoria, al que fue rey de España, quien, ejercitando los poderes de su magistratura contra la Constitución del Estado, ha cometido la más criminal violación del orden jurídico del país, y, en su consecuencia, el Tribunal soberano de la nación declara solemnemente fuera de la ley a don Alfonso de Borbón y Habsburgo-Lorena. Privado de la paz jurídica, cualquier ciudadano español podrá aprehender su persona si penetrase en territorio nacional. Don Alfonso de Borbón será degradado de todas sus dignidades, derechos y títulos, que no podrá ostentar ni dentro ni fuera de España, de los cuales el pueblo español, por boca de sus representantes elegidos para votar las nuevas normas del Estado español, le declara decaído, sin que se pueda reivindicarlos jamás ni para él ni para sus sucesores. De todos los bienes, derechos y acciones de su propiedad que se encuentren en territorio nacional se incautará, en su beneficio, el Estado, que dispondrá del uso conveniente que deba darles".

No está nada claro que Cánovas hubiera querido acabar con la totalidad del régimen foral. En los debates parlamentarios aparenta una posición "centrista" entre quienes pretendían pasar a cuchillo a los fueros y los que defendían el mantenimiento a ultranza de las exenciones. En la propia ley de abolición de las exenciones, Cánovas se reservaba facultades extraordinarias para reformar el régimen de las Provincias. No parece lógico pensar que las quería para guillotinar la totalidad de los fueros vascongados, pues le bastaba con haberlo consignado así en la ley abolitoria.

Los hechos demuestran que la intransigencia vascongada jugó un papel decisivo en la destrucción del sistema foral. Es verdad que el enredo sobre una cuestión de principios, responsabilidad de ambas partes, impidió el acuerdo para el arreglo de los fueros. Pero no sabemos qué hubiera pasado si las Juntas Generales no se hubieran juramentado para no cooperar en nada que pudiera suponer un menoscabo de la integridad de la foralidad, incluidas las dos insostenibles exenciones sobre el servicio militar y la contribución a las cargas generales del Estado. Si en la primera reunión que mantuvo Cánovas con los comisionados del país vascongado en 1876, éstos le hubieran ofrecido dar una solución satisfactoria a las dos cuestiones esenciales que estaban sobre la mesa, la ley abolitoria habría sido muy diferente o tal vez no se hubiera promulgado. Si el Concierto económico de 1878 se hubiera acordado no con las Diputaciones provinciales sino con las Diputaciones nombradas con arreglo al fuero, contando con la aquiescencia de las Juntas Generales, otro gallo hubiera cantado. La supresión de las instituciones representativas de cada Provincia resultaría mortal para la pervivencia del régimen foral.

Llama la atención que la intransigencia fuera protagonizada por personas que se habían destacado en la defensa de la Constitución con las armas en la mano, a sabiendas de que suscitaban la inquina y hostilidad de la inmensa mayoría de la población, que había abrazado la causa carlista. Que los carlistas se opusieran a cualquier modificación de los fueros estaba dentro de la naturaleza de las cosas. Pero no serán carlistas sino liberales los que fueron a las Cortes o a Madrid a defender a ultranza unas exenciones incompatibles con el régimen constitucional. Y eso no es fácil de entender. Ni uno solo de los diputados vascongados, incluso de los que eran partidarios de llegar a un arreglo, dejó traslucir la menor discrepancia en la defensa de los privilegios forales.

Los liberales vascongados no valoraron suficientemente la irritación que la tercera guerra carlista había provocado en la opinión liberal del resto de España. No supieron percibir que Cánovas se movía en aguas movedizas y que cualquier paso en falso podía poner en peligro la continuidad de la obra restauradora.

No obstante, la defensa numantina de los fueros en el Senado y en el Congreso es digna del mayor respeto y consideración. Los representantes vascongados hicieron prodigios de erudición, se enfrentaron sin complejo alguno al hombre más poderoso de España y mantuvieron un impresionante duelo dialéctico en el seno de unas Cortes que no estaban dispuestas a dejarse convencer, y mucho menos desde el momento en que Cánovas planteó su victoria como una cuestión de gabinete, de la que pendía su continuidad al frente del gobierno.

Por último, al hacer balance de la Restauración no conviene perder de vista la terrible situación de España en el siglo XIX. Ser español en aquella época no proporcionaba grandes satisfacciones. No debió de ser plato de gusto para la gran mayoría de los españoles vivir en un país arruinado y ensangrentado por las guerras, siempre inciviles, donde los regímenes, las Constituciones y los gobiernos se sucedían sin cesar y que había alumbrado una clase política oligárquica, endogámica, escasamente representativa y caciquil, que dio lugar a la aparición de frecuentes escándalos de corrupción. En un país en el que unos querían quemar iglesias –y también curas, frailes y monjas– y otros sentían nostalgia de la Inquisición, la convivencia pacífica era una utopía. Grandes ideales animaban a quienes se combatían con saña. "¡*Viva la libertad*!, gritaban los liberales". ¡*Por Dios, por la Patria y el Rey!* contestaban los carlistas antes de acometerse a la bayoneta calada. Pero la bandera de los grandes ideales caía –sin excepción– en el lodazal de las bajas pasiones, de los sentimientos de venganza, de la ira y el rencor largamente acumulados.

Se dirá que al menos, la Restauración del "gran estadista", Cánovas del Castillo, que tanto se celebra aun hoy en día, trajo un período de paz y de cierta estabilidad. Pero no fue un período idílico. La nación estaba ferozmente dividida y enfrentada. Y no se atajaron los gérmenes que condujeron a la trágica confrontación de 1936. En un país donde la desigualdad era tan irritante, no es de extrañar que cuando los vientos de la revolución liberal burguesa se apagaron para dejar paso a la furia incontenible de la revolución social, el régimen canovista se viniera abajo con estrépito. Cincuenta años después de la abolición de los fueros, España volvía a padecer la más espantosa de las guerras civiles que registra nuestra historia. La II República fue recibida con esperanza por la mayoría de la población española. Pero la Restauración dejaba como herencia al nuevo régimen republicano una España en tal situación de deterioro político, social, económico y cultural, que bastaría el sectarismo de unos y la intolerancia de otros para que "las dos Españas" volvieran a despedazarse una vez más.

ENTRE LA FORALIDAD Y LA AUTONOMÍA. LOS INTENTOS DE REGIONALIZACIÓN DEL PRIMER TERCIO DEL SIGLO XX

Reintegración foral y nacionalismo vasco

Ya expusimos cómo el régimen de Conciertos se afianzó con el transcurso del tiempo. Sin embargo, la herida provocada por la abolición de los Fueros seguía abierta. De ahí que pronto surgieran voces que abogaban por reivindicar la reintegración foral, al entender que los Conciertos no eran más que un sucedáneo de la foralidad.

Distinto era el caso de Navarra. El liberalismo fuerista trataba de consolidar el nuevo régimen foral nacido de la Ley Paccionada de 1841 mientras sólo los carlistas soñaban con la restauración del Antiguo Reino para volver al estatus anterior a 1839 o más exactamente al de 1833, pues con el cadáver aún caliente de Fernando VII los gobiernos de la Reina Regente María Cristina dieron comienzo a la tarea de desmantelar el antiguo régimen navarro.

La irrupción del nacionalismo vasco a finales del siglo XIX, así como la paralela penetración del Partido Socialista Obrero Español y de su brazo sindical, la UGT, ahondaría aún más la división política de la sociedad vasca. El carlismo perdería su posición hegemónica en las Provincias Vascongadas, a diferencia de Navarra, donde el nacionalismo vasco pugnaba por abrirse camino con escasa

fortuna.

Por efecto sobre todo del nacionalismo vasco, las aspiraciones de reintegración foral se mezclarían con el deseo de lograr la unión política de los territorios forales. Consciente de que la sociedad estaba lejos de sumarse a ninguna aventura separatista, el PNV aparcaría sus postulados maximalistas para lograr al menos la unidad territorial de Euskal Herria o Euskadi en el seno del Estado español. Para ello era imprescindible contar con la adhesión de "la provincia hermana" de Navarra. La resistencia contra el Estado centralista sería invocada como argumento para formar un frente común tanto en asuntos fiscales como a la hora de abordar los diferentes proyectos de regionalización que se debatieron durante el largo período de la Restauración. Navarra, sin embargo, no se dejaría seducir por tales cantos de sirena.

Es cierto que a mediados del siglo XIX hubo algunos intentos por parte de las Provincias Vascongadas de vincular a Navarra en la realización de proyectos conjuntos como el de la creación de una Universidad vasco-navarra o el de la incorporación de las tres Provincias a la Audiencia de Pamplona, que no prosperaron entre otras razones por la indiferencia de las Diputaciones vascongadas. La iniciativa partió del vicepresidente de la Diputación de Navarra, Nicasio Zabalza, de adscripción carlista. Este promovió en conjunción con el político carlista alavés Ramón Ortiz de Zárate un proyecto de "Unión Vasco-Navarra" que defendía el *Laurac bat* (cuatro en uno)[231] frente al *Irurac bat* (tres en uno) de la Real Sociedad de Amigos del País Bascongado, intento que no cuajó en Navarra. Por aquel entonces el carlismo navarro defendía la restauración del reino de Navarra con el estatus que tenía antes de la Ley de confirmación de fueros de 25 de octubre de 1939 y además, poco después, en 1870, Zabalza, diputado a Cortes, se vería obligado a refugiarse en Francia para eludir su procesamiento por sus implicaciones en la conspiración carlista que conduciría a la sublevación de 1872[232], y todo quedó en el olvido. Los únicos acuerdos conjuntos, ya en el siglo XX, serán los relativos a la creación de la Sociedad de Estudios Vascos (1918) y de la Federación de Cajas

231 En 1870 Ortiz de Zárate publicó un artículo en el que decía: "Hoy es un hecho consumado la confederación vascona, hecho que se revela en todas las manifestaciones de la vida pública y privada que tiene diversos órganos en la prensa periódica de todos los partidos políticos, unanimidad y concordia que justifica que la grey euskara posee un instinto admirable y certero para conocer y distinguir sus verdaderas necesidades político-sociales. *El Semanario católico vasco-navarro*, *El Laurac-bat*, *La Unión vasco-navarra* y el *País Vasco-Navarro* pregonan diariamente que las cuatro provincias forales constituyen una verdadera nacionalidad y familia". (Tomado de *Auñamendi Eusko Entziklopedia*, obra de Bernardo Estornés Lasa Fondoa, *http://www.euskomedia.org/aunamendi/112283*.) Sin duda, Ortiz de Zárate pecaba de optimismo pues confundía sus deseos con la realidad, aunque podría considerársele como un precursor del nacionalismo vasco.

232 Tanto Zabalza como Ortiz de Zárate desempeñarían diversos cargos en el "Estado carlista" organizado por Carlos VII en Navarra y el País Vasco durante la tercera guerra civil.

de Ahorro vasco-navarras (1924), disuelta "de facto" como consecuencia de la desaparición de la Caja Navarra en 2012.

Tras la disolución de las Juntas Generales en 1877, las Diputaciones Provinciales decidieron resucitar las Conferencias, que se reunían para tratar de acordar una posición común fundamentalmente en los aspectos relacionados con la negociación con el Estado de los Conciertos Económicos y los problemas contenciosos surgidos con el Gobierno acerca de su aplicación. Se ocuparán también de los diversos proyectos de regionalización de España promovidos sin éxito durante el largo período de la Restauración[233]. Por este motivo, no compartimos la opinión de José Agirreazkuenaga Zigorraga que considera que "las Conferencias llegaron a representar un gobierno confederal a nivel de las provincias vascongadas"[234]. Las Conferencias nunca tomaron acuerdos de obligado cumplimiento para todo el País. Ni siquiera negociaban como tales en Madrid, pues quienes lo hacían eran los comisionados nombrados por las Diputaciones. Las Conferencias no pasaban de ser un foro de encuentro y nada más.

Por otra parte, Navarra nunca perteneció a las Conferencias, que comenzaron a reunirse en 1775 y se institucionalizaron en 1800 por decisión de Carlos IV. Entre dicho año y 1877 se celebraron 173 reuniones. En ninguna de ellas, mientras Navarra mantuvo su condición de Reino, participaron representantes navarros. Sí la hubo, como ya hemos dicho, en las Conferencias de las Diputaciones Provinciales a partir de 1899 hasta 1936. Los representantes navarros participaron en 19 de

233 Entre 1764 y 1765 tuvo lugar la fundación de la Sociedad Bascongada de Amigos del País, con objeto, según sus estatutos, de "cultivar la inclinación y el gusto de la Nación Bascongada hacia Ciencias, Bellas letras y Artes, corregir y pulir sus costumbres; desterrar el ocio, la ignorancia y sus funestas consecuencias, y estrechar más la unión de las tres Provincias Bascongadas de Álaba, Vizcaya y Guipúzcoa". El éxito de la iniciativa del Conde de Pañaflorida, que fue su fundador, cuyas Juntas anuales se celebraban en edificios oficiales, "fue el referente práctico para que los dirigentes comprendieran la utilidad de una Junta similar representando institucionalmente a las respectivas Juntas Generales". Esta sería "la herencia política más destacada que logró transmitir la práctica científica y cultural de la Sociedad Bascongada". (Véase el extenso prólogo de José AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA en *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, ob. cit,, t. I, p. 25.)

234 José AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA en *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936),* ob. cit., t. I, p. 70. En el acta de la Conferencia celebrada el 3 de abril de 1907, consta lo siguiente: "El Señor Ampuero [diputado por Vizcaya] se mostró conforme con la opinión expuesta por la Presidencia, entendiendo que las Conferencias eran más bien un cambio de impresiones acerca de la forma en que habían de ser tratadas las cuestiones pendientes, y procedimiento que debería seguirse en orden a la autonomía apetecida por todos, y que, en tal sentido, no podía hablarse de acuerdos cerrados y concretos, y menos aún de la superior sanción de las corporaciones para realizar su gestión, siquiera en el ánimo de los que las componían estuviera prestar el debido acatamiento a las Diputaciones, cuando de las negociaciones con el Gobierno hubieran de derivarse compromisos de cierta naturaleza que envolvieran la indudable responsabilidad para todos los Comisionados" (Ibídem, t. II, p. 1095).

las 119 reuniones celebradas[235], sin que de ello pueda deducirse la pertenencia de Navarra a un ente superior vasco-navarro.

Ya expusimos cómo el liberalismo español tenía desde la Constitución de Cádiz la firme convicción de que el centralismo del Estado era inseparable del progreso de la Nación. Sin embargo, a finales del siglo XIX y principios del XX se produce un cambio de mentalidad a consecuencia de la aparición en la periferia española del regionalismo, al que muchos comienzan a percibir como un instrumento de regeneración capaz de acabar con el caciquismo y la corrupción del sistema, generados por la necesidad de controlar desde el ministerio de Gobernación los procesos electorales, como única manera de garantizar que liberales conservadores y progresistas se turnaran en el poder, en cumplimiento del Pacto de El Pardo suscrito en 1885 por Cánovas y Sagasta a la muerte de Alfonso XII.

Antonio Maura y su frustrada reforma administrativa (1906)

En 1906 hay un intento de regionalización en los proyectos de reforma de la Administración local presentados primero en 1903 y luego en 1907 por el líder conservador Antonio Maura. En él se preveía la creación de Mancomunidades provinciales, con el propósito sobre todo de dar satisfacción a las aspiraciones del catalanismo[236]. Pero el proyecto fracasó.

235 Entre 1899 y 1907 las Conferencias de las Diputaciones Provinciales a las que asistió Navarra tuvieron por objeto tratar de la negociación con el Estado de asuntos que afectaban a las competencias forales en materia tales como la enseñanza, el nombramiento de secretarios de Ayuntamientos, la creación de escuelas de agricultura y la administración local, entre otras. En 1917 y 1918, se abordó a instancia de las Diputaciones vascongadas el proyecto frustrado de nueva ley regional impulsado por el Conde de Romanones, en el que no hubo ningún acuerdo pues Navarra decidió plantear en solitario la reintegración foral. También hubo varias reuniones de las Comisiones Gestoras en 1931 y 1932 para tratar del Estatuto vasco-navarro, del que finalmente se apartó Navarra. Tras el fracaso del Estatuto, Navarra acudió a varias reuniones donde se trataron cuestiones relacionadas con el transporte, el código de circulación, las Cajas de Ahorro y la Ley de Reforma Agraria. La última tuvo lugar el 23 de mayo de 1936. En modo alguno, puede considerarse la presencia de Navarra como aceptación de la pertenencia a la comunidad vasca, sino por la conveniencia de fijar posición en algunos aspectos de interés común a la hora de tratar con el Gobierno.

236 "El intensísimo debate que suscitó -127 días de debate, 2.950 discursos, 1.387 enmiendas: Maura cayó en 1909 antes de que el proyecto fuese aprobado-, debate que reveló la extraordinaria personalidad política y parlamentaria de Cambó, el líder de la Lliga catalán, que literalmente 'catalanizó' el proyecto y la discusión del mismo, puso de relieve, por lo menos dos cosas: 1, que Cataluña era ya el gran problema de España; y 2. que el problema catalán no era sino la manifestación de algo más profundo; que el fracaso de la administración local y provincial española era la causa última del fracaso del Estado nacional español, que evidenciaban la derrota del 98, la persistencia del caciquismo, la crisis del parlamentarismo, el malestar de los intelectuales, las exigencias de regeneración y los problemas agrarios del país (la Andalucía, trágica, el hambre y la miseria de Extremadura, el minifundismo gallego…)". (Juan Pablo FUSI AIZPÚRUA: *Los nacionalismos y el Estado español: el siglo XX*, *Cuadernos de Historia Con-*

Desde que el Gobierno de Maura decidió impulsar la reforma de la Administración local, las Diputaciones Provinciales entendieron que la ocasión podía ser propicia para conseguir la reintegración foral o, cuando menos, la ampliación de sus competencias administrativas. La Diputación vizcaína, presidida por Adolfo Gabriel de Urquijo, conservador monárquico independiente, expuso en la Conferencia celebrada el 24 de octubre de 1906 que había que abordar tres cuestiones distintas: 1) Relaciones de las provincias entre sí; 2) concierto económico y administración y 3) reintegración foral[237]. Esta última cuestión sería tratada en sucesivas Conferencias que alcanzarían el acuerdo de gestionar el restablecimiento de las Juntas Generales.

En la Conferencia de 31 de enero de 1907 se acordó negociar con el Gobierno "la reintegración de los derechos del país" y si el ejecutivo central no se consideraba legitimado para adoptar tal decisión, se planteara en el marco de la reforma local "el reconocimiento de facultades administrativas sobre cárceles, sanidad, facultades disciplinarias de las Diputaciones vascas y fuerza provincial, a Vizcaya; e instrucción pública a Guipúzcoa"[238].

A la Conferencia que tuvo lugar el 27 de junio de 1907 asistieron miembros de la Diputación de Navarra. En el acta de la reunión se refleja que se cambiaron impresiones con ellos acerca del proyecto de ley de Administración local, exponiéndoles los representantes vascongados "lo ventajoso que sería para estas Diputaciones el que la de Navarra quisiera que se incluya a aquella provincia en la fórmula de adición propuesta al mencionado proyecto". Contestó el diputado navarro Félix Amorena manifestando

> (…) que todo el derecho de los Navarros está basado en la Ley Paccionada del año 1841; y que el pedir ahora, como se propone en el artículo 5º adicional [elaborado por las Diputaciones vascas], una modificación en los organismos administrativos que no encajan en la mencionada ley, ya que en ella no hay más Corporaciones que la Diputación para la administración de Navarra, sería desconocer dicha ley e ir contra ella, aunque sea un punto que no es esencial, y que por ello, no podría incluirse a Navarra en el proyectado artículo 5º[239].

temporánea, número 22: 21-52, 2000, p.36.

237 *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, ob. cit., t. II, p. 1065.

238 *Ibídem*, t. II, p. 1090.

239 *Ibídem*, t. II, p. 1119.

Las Diputaciones remitieron al Gobierno una enmienda para su introducción en el proyecto del siguiente tenor:

> Teniendo en cuenta las especiales e importantes atribuciones de que se hallan investidas las Diputaciones Vascongadas, en virtud de su régimen peculiar, se autoriza al Gobierno para que, oyendo a la representación de aquellas Provincias, y atendiendo a las circunstancias tradiciones de las mismas, determine la forma en que deban constituirse y funcionar sus organismos administrativos.

Por su parte, el diputado a Cortes por Vizcaya, el marqués de Acillona[240] había presentado por su cuenta otra enmienda que decía así:

> Las Diputaciones de las Provincias Vascongadas y sus Municipios se constituirán con arreglo a sus usos y costumbres tradicionales.

En la Conferencia del 9 de noviembre de 1907 se llegó a la conclusión de que, aun siendo similares en el fondo, la enmienda de las Diputaciones era la más idónea, aunque ambas persiguieran sin decirlo el mismo objetivo: la restauración de las Juntas Generales y de las Diputaciones forales al hilo de la reforma del régimen local. A las Diputaciones les había molestado que el Marqués de Acillona hubiera actuado por libre y además pretendían una negociación directa con el Gobierno y no con el Parlamento, donde siempre había voces contrarias a las pretensiones vascongadas. Por otra parte, desconfiaban de dejar en manos de los diputados y senadores vascos la negociación de la enmienda por cuanto no había unanimidad en todos ellos acerca de la postura a mantener sobre la cuestión foral, mientras que las Diputaciones no tenían otra mira que el interés de las Provincias para la mejor gestión del régimen de concierto. Al final se acordó una fórmula salomónica consistente en que los representantes en las Cortes sostuvieran la enmienda acordada por las Diputaciones, sin perjuicio de tantear al Gobierno con la de Acillona.

Pero mientras tanto la opinión pública vascongada había ido por delante de las Diputaciones y exigía que se reivindicara la reintegración foral. De modo que en la reunión de 29 de noviembre de 1908, la Conferencia de las Diputaciones alumbró una nueva fórmula a fin de introducir en la futura ley de Administración local la siguiente disposición:

240 José de Acillona y Garay era un ultra católico amigo de Cándido de Nocedal, fundador del Partido Integrista. Representó a Vizcaya en el Congreso, por el distrito de Marquina, en las elecciones de 1903, 1905, 1907 y 1910. Por su defensa de la Iglesia frente al liberalismo, el Papa León XIII le distinguió en 1902 con el título pontificio de Marqués de Acillona.

> Artículo 1º. Se restablecen las Juntas generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya que se reunirán en la forma que lo han solido anteriormente, y quedando autorizadas, una vez constituidas, para introducir las reformas y modificaciones que crean conducentes, según las necesidades y circunstancias de la época, previa la aprobación del Gobierno.
>
> Artículo 2º. Esas Juntas nombrarán las Diputaciones generales en el modo y forma que lo han venido verificando con arreglo a sus tradiciones.

A tal efecto las Diputaciones acordaron enviar comisionados a Madrid para tratar del asunto con los diputados y senadores vascos, a los que Maura consideraba como únicos interlocutores[241]. Finalmente accedió a recibir a los comisionados nombrados por aquéllas, acompañados –eso sí– de la casi totalidad de los diputados y senadores vascongados. Con muy buenas palabras y muestras de afecto, Maura se comprometió a someter la propuesta que le presentaban las Diputaciones a la consideración del Consejo de Ministros. Después, los comisionaron visitaron a los líderes del Parlamento y dieron por concluida su misión.

Antes de su regreso a las Provincias, el 22 de febrero de 1908 se celebró una nueva Conferencia en Madrid, a la que asistieron también dos de los senadores y cinco de los diputados en las Cortes, para dejar constancia de las gestiones llevadas a cabo por los comisionados de las Diputaciones[242]. Nunca más volvió a tratarse del asunto. Durante año y medio, en concreto hasta el 17 de julio de 1909, no tuvo lugar ninguna reunión de las Conferencias. Y ya no procedía hablar del proyecto de reforma de la Administración local, pues su impulsor no estaba al frente del Gobierno arrastrado por las consecuencias de la *Semana Trágica* de Barcelona en julio de 1909.

El intento de formar un frente común vasco-navarro (1917-1918)

En 1917 España atravesaba una gravísima crisis nacional, aunque bien podría decirse que sería el estado normal de la Nación durante las dos primeras décadas del siglo XX. Una parte del ejército se encontraba en franca rebeldía por la acción

241 De esta forma se expresó el diputado provincial vizcaíno Eustaquio Erquiaga al conocer la postura de Maura: “”El Señor Maura, al decir que tratará solo con los Representantes en Cortes, desconoce el fuero y el derecho de las Diputaciones vascongadas. Eso no lo dice ni Cánovas. ¡Me río de ese dictador! ¿Qué se ha creído? ¿Que trata con las Diputaciones de Cuenca o de Guadalajara?”. *Ibídem*, t. II, p. 1134.

242 En esta reunión actuó como secretario en funciones Carmelo de Echegaray, cronista de las Provincias Vascongadas y que fue uno de los más notables historiadores vascos del siglo XIX.

sediciosa de las Juntas Militares de Defensa. El estado catastrófico de la economía a causa de la guerra europea había agravado la ya de por si endémica situación social caracterizada por la extrema pobreza e incultura de importantes zonas de España.

Este fue el momento elegido por las Diputaciones vascas para hacer una visita a la "provincia hermana" de Navarra con objeto de tratar de formar un frente común para renovar la afirmación del deseo de restablecimiento de nuestra autonomía y elevar al Gobierno este deseo por conducto de la representación en Cortes de las cuatro Provincias. La reunión se celebró en el Palacio de Navarra el 10 de julio de 1917.

Un mes antes se había constituido un nuevo gobierno, presidido por Eduardo Dato, cuya duración fue muy efímera pues el 3 de noviembre de 1917 fue sustituido por otro gobierno presidido por Manuel García Prieto, marqués de Alhucemas[243]. La torpeza del ministro Juan de la Cierva en el tratamiento de la cuestión militar provocaría otra gran crisis que sería resuelta por Alfonso XIII mediante la constitución el 22 de marzo de 1918 de un gabinete de concentración nacional presidido por Antonio Maura, donde estaba la flor y nata del régimen: Dato, García Prieto, Alba, Romanones y Cambó. Pero la armonía duró unos pocos meses, pues el 6 de noviembre Maura presentó al rey su dimisión. Volvió García Prieto, que duró veintiún días. Y le sucedió el conde de Romanones, que el 3 de diciembre convirtió el gobierno en un club de amigos[244]. No es de extrañar que tras cuatro meses de desastres e incapaz de hacer frente al problema catalán, Romanones arrojara la toalla y el rey volviera a recurrir a Maura que el 15 de abril de 1919 recibió el encargo de formar nuevo Gobierno. Su fracaso sería clamoroso por lo que el rey recurrió a Joaquín Sánchez Toca, que tomó posesión el 20 de julio de 1919. Su sustituto fue Manuel Allendesalazar[245], que tomó posesión el 12 de diciembre de 1919 y tuvo que dimitir el 3 de mayo de 1920. Le sucedió Eduardo Dato, que

243 García Prieto había conseguido en 1911 la firma de un tratado hispano-marroquí que dio lugar al protectorado español en Marruecos. Alfonso XIII, como premio a su acierto diplomático, le otorgó el Marquesado de Alhucemas, en recuerdo de las islas situadas en la costa marroquí y que son de soberanía española desde mediados del siglo XVI.

244 Al formar el nuevo Gobierno, Romanones dijo a sus ministros: "Señores, hay Gobierno; un Gobierno en el que no figura nadie que no sea amigo mío". (AGUADO BLEYE y CAYETANO ALCAZAR MOLINA: *Manual del Historia de España*, ob. cit. t. III, p. 812.

245 Manuel Allendesalazar y Muñoz había nacido en Guernica en 1856. Fue, sin duda, el político vasco más relevante de finales del siglo XIX y principios del XX. Comenzó su actividad política como diputado por Vizcaya (1884-1891) en las filas del Partido Liberal-Conservador de Cánovas. Pero su fulgurante carrera daría un gran salto cuando en 1900 fue nombrado ministro de Hacienda. Recorrería a partir de entonces casi todos los ministerios y fue dos veces presidente del Consejo de Ministros. También fue senador vitalicio y presidente de la Cámara Alta. Murió en 1923. Otro vasco había conseguido llegar a la presidencia del Gobierno en el siglo XIX. Se trata de Francisco Lersundi, militar que alcanzó el grado de teniente general, y que presidió el gabinete de Isabel II entre el 14 de abril de 1853 y el 19 de septiembre de ese mismo año.

sería vilmente asesinado el 8 de marzo de 1921.

Conviene tener todo lo anterior bien presente para situar el momento en el que las Diputaciones vascas decidieron emprender el camino hacia la reintegración foral y la razón por las que no llegó a buen puerto no es otra que la insoportable inestabilidad política del país. Por aquel entonces surgirá la dicotomía entre los fueros y la autonomía. En un principio ambos conceptos se confunden, hasta disociarse definitivamente cuando el nacionalismo decide anteponer la construcción de la nación vasca a la reintegración foral. Este debate se acrecentaría en la II República y se reabriría, para cerrarse definitivamente en 1978, eso sí, con el triunfo de la autonomía sobre la foralidad vascongada.

El anfitrión de los representantes de las Provincias vascas que acudieron a Pamplona fue el vicepresidente Antonio Baztán, que se hallaba al frente de la Diputación de Navarra y estaba acompañado por todos los diputados forales[246]. El presidente de la Diputación de Guipúzcoa, Ladislao Zavala, expuso a los reunidos que las tres Diputaciones vascongadas habían considerado "la especialísima situación que se ha causado en el país con motivo del movimiento general iniciado en toda España[247], inspirado en los anhelos siempre sentidos en la región vasconavarra de orientar la administración en normas de autonomía y descentralización que permitan obtener el mayor provecho de las actividades", llegando a la conclusión de que era "deber inexcusable, procurar por todos los medios legales el restablecimiento íntegro del régimen autonómico de las mismas". De forma unánime, habían llegado a la conclusión de que era "indispensable el valioso concurso de Navarra" y le instaban a celebrar una nueva reunión de las cuatro Diputaciones "para concretar ya la forma de renovar la afirmación del deseo de restablecimiento de nuestra autonomía y elevar al Gobierno este deseo por conducto de la Representación en Cortes de las cuatro Provincias".

Baztán le respondió de manera cautelosa y prudente. Ofreció a los reunidos "la más firme seguridad de la simpatía con que había de mirar siempre la Diputación

246 Estos eran los diputados en 1917: Antonio Baztán, por Estella (liberal que oscilaba entre el datismo y el romanonismo), José María Badarán, por Tafalla (liberal independiente), Manuel María Guelbenzu, por Tudela (liberal independiente), Juan José Juanmartiñena por Pamplona (integrista), Francisco Martínez por Estella (carlista), Javier Sanz, por Aoiz (carlista) y Francisco Usechi por Pamplona (liberal independiente). El vicepresidente Baztán había sido elegido diputado por Estella.

247 El presidente de la Diputación guipuzcoana se refería a la campaña emprendida por Cambó y la Asamblea de Parlamentarios de Cataluña a principios de julio de 1917, que contaba con el apoyo de otras fuerzas políticas, para exigir la convocatoria de Cortes constituyentes con el fin de abordar, entre otras cuestiones, una nueva organización del Estado que reconociera a las regiones el derecho a la autonomía. Estaba prevista que la Asamblea de Parlamentarios catalanes se celebrara el 19 de julio de 1917 en Barcelona.

de Navarra el noble anhelo que anima a las de las Provincias Vascongadas para recabar dentro de la legalidad el reconocimiento de un régimen autonómico en términos que permitan alcanzar el mayor provecho de las actividades del país para los intereses que representan".

Pero a continuación les echó un jarro de agua fría. Así dice el acta de la reunión:

> Hizo luego presente la dificultad que se ofrece a la Diputación de Navarra para formar de momento juicio concreto respecto a su actuación en los términos indicados por las demás Diputaciones, tanto porque hasta ahora no había tenido noticia alguna de los enunciados propósitos, como por ser muy especial la situación de esta Provincia, en la que ya está en vigor el régimen de autonomía y descentralización económico-administrativa que tiene su origen y emana de la modificación de fueros de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, cuya ley ha jurado siempre la Diputación guardar y viene observándose desde hace más de setenta años con el respeto de todos, lo que hace imposible que pueda pretenderse la alteración de este régimen, sin que procedan los asesoramientos convenientes y estudio necesario sobre tan importante y trascendental asunto[248].

A su regreso a Pamplona, Baztán decidió convocar al Consejo Administrativo de Navarra para oír su parecer antes de tomar ninguna decisión sobre el requerimiento vascongado. La reunión se celebró el 12 de julio de 1917. Asistieron dieciséis de los veinticinco miembros que formaban dicho organismo consultivo. Se discutió si la Diputación debía ir a la Asamblea de Diputaciones convocada para el día 16 de julio. Los consejeros se dividieron entre quienes consideraban que no se debía acudir y, en todo caso, debía emprenderse una acción reivindicativa exclusivamente navarra y los que entendían que había que formar un frente común con los vascongados. Concluido el debate se aprobó por mayoría (9 votos a favor y 5 en contra) que "no debía asociarse actualmente la Diputación de Navarra a las gestiones que proyectan practicar la Provincias Vascongadas". Al día siguiente, la Diputación acordó remitir a las Diputaciones un telefonema en el que se manifestaba

> la viva simpatía y entusiasmo que siempre mereció a esta Diputación todo propósito encaminado a lograr la afirmación y ampliación del régimen autonómico del País Vasco; si bien lamenta esta Corporación muy profundamente, no poder asociar en el momento actual su concurso a las gestiones

248 *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra* (1775-1936), ob. cit., t. II, p. 1233-1234.

que proyectan practicar las Diputaciones Vascongadas[249].

Mas las Diputaciones vascongadas, aunque decepcionadas, no se dan por vencidas. Los presidentes de las Diputaciones Provinciales envían un telefonema en el que insisten en que "sin representación oficial con mero carácter particular acuda Vd. acompañado de algunos compañeros a presenciar de manera inequívoca nuestras intenciones y juzgar sobre la oportunidad del momento elegido para exteriorizarlas"[250].

En vista de ello, el 16 de julio de 1917, Baztán acude a Vitoria con los diputados forales Martínez y Sanz, a la Asamblea de las Diputaciones vascongadas. Al inicio de la reunión, el vicepresidente de la Diputación navarra aclara que "hablaba en nombre propio, sin traer representación de Navarra", correspondiendo a la invitación que había recibido de los presidentes de las tres Diputaciones vascongadas, aclarando debía atenerse "en absoluto al acuerdo oficial de la Diputación con el que está identificado, así como sus compañeros, sin que pueda variarse del mismo ni una coma". Agregó que "como el asunto a tratar era muy simpático, veían los navarros con verdadero gusto esta Asamblea, pues en ningún modos son opuestos a que los Vascongados consigan aquello a que creen derecho, no renunciando ellos por su parte a pretender cuanto estimen corresponderles. Ofreció oír cuanto se tratase en la Asamblea y transmitirlo a la Diputación de Navarra, que indudablemente se enterará con verdadero agrado"[251].

La Asamblea acordó que, cuando el presidente de la Diputación guipuzcoana lo estimara oportuno, convocara a los representantes vascongados en las Cortes para elevar a los Poderes públicos un Mensaje en el que expresaban su aspiración unánime de obtener, "dentro de la unidad de la nación española para el feliz y próspero desenvolvimiento de los intereses que les están encomendados, facultades autonómicas que podrán ser ejercidas ya por las Diputaciones, o por los organismos que se estableciesen en el País para sustituirlas". El mensaje estaba dirigido al presidente del Gobierno, Eduardo Dato, en súplica

249 Acta de la sesión de la Diputación de Navarra de 13 de julio de 1917, (*Archivo General de Navarra.*)

250 Firman el telefonema Ladislao de Zavala, presidente de Guipúzcoa, Dionisio de Aldama, presidente de Álava y Ramón de la Sota, presidente de Vizcaya. (*Archivo General de Navarra*.)

251 Antonio Baztán en rueda de prensa celebrada a su regreso de Vitoria explicó las razones por las que había considerado conveniente acudir a la Asamblea a la que fue que "oficialmente no podía hacer otra cosa que oír, ver y callar". (*El Pueblo Navarro*, 17 de julio de 1917.) El periódico inserta asimismo un telegrama dirigido a la Diputación navarra por el jaimista Joaquín Beunza, que había sido diputado foral entre 1911 y 1917. En ellas se afirmaba que "como navarro, conceptúo la autonomía el ideal salvador de España. Me adhiero con entusiasmo a la reunión de las Diputaciones, para hallar la fórmula de demandar completa reintegración vasco-navarra, armonizada con los altos intereses de la Patria". Como se verá más adelante, Beunza fue uno de los principales defensores navarros del Estatuto vasco-navarro de Estella de 1931.

> de que accediendo a los deseos del país (…) se sirva inclinar el ánimo del Gobierno (…) para que de acuerdo con esos anhelos que se mueven en la más estricta legalidad, adopte y dicte, o proponga a las Cortes del Reino, oyendo siempre previamente a las Diputaciones mismas, aquellas disposiciones legislativas que sean menester para que se dé satisfacción a esas aspiraciones de mayor autonomía, las cuales, como fórmula general de expresión, pueden condensarse diciendo que, reservándose para sí el Estado todo lo concerniente a Relaciones exteriores, Guerra, Marina, Deuda Pública, Aduanas, Moneda, Pesas y Medidas y Correos, dejará al país mismo, representado por sus organismos forales, la dirección de todos los demás servicios públicos[252].

Procede destacar que uno de los temores de quienes se oponían en Navarra a unirse a las Provincias Vascongadas era el de que la iniciativa podía encubrir aspiraciones separatistas. En aquellos momentos, el Partido Nacionalista Vasco era el partido mayoritario en la Diputación de Vizcaya, que presidía Ramón de la Sota. En el transcurso de la Asamblea se suscitó un vivo debate para que se hiciera mención a la "unidad de la Nación" y no al "Estado español". Al final el texto aprobado, como ya hemos visto, incluye en su inicio la referencia a la unidad nacional y en un punto relativo a la asunción de las competencias en materias, tales como la instrucción en todos sus grados, la beneficencia, las obras y servicios hidráulicos, la agricultura, industria y comercio, se precisa que "en nada va contra la soberanía del Estado"[253].

Al final de la Asamblea, el presidente guipuzcoano Ladislao de Zavala se dirigió al vicepresidente navarro instándole a convocar de nuevo al Consejo Administrativo para conocer lo acordado en la Asamblea por entender que "no podía levantar suspicacias la actitud respetuosa de las tres Diputaciones ni su deseo de que dentro de la unidad española y sin alteración del orden público se consiga la reintegración de las disposiciones por virtud de las cuales disfrutó el País Vascongado de una completa autonomía política y administrativa"[254]. Baztán se comprometió a hacerlo.

En efecto, el Consejo se reunió el 29 de julio de 1917. De nuevo los consejeros

252 *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra* (1775-1936), ob. cit., t. II, p. 1252.)

253 En la rueda de prensa ofrecida en Pamplona por el vicepresidente Baztán este manifestó que la Asamblea "contra lo que se creía y se venía insistentemente firmando, ha revestido un carácter de puro y acendrado españolismo, pues hasta los más exaltados nacionalistas bilbaínos, como Sota y Eguilior, hicieron votos por la prosperidad de una España fuerte, con el lema 'autonomía, pero unidad nacional'. (*El Pueblo Navarro*, 17 de julio de 1917.)

254 Ibídem, p. 1240-1241.

se dividieron, pero el debate permitió descubrir que más que la unión estratégica con las Diputaciones vascongadas lo que de verdad preocupaba era determinar si el régimen derivado de la Ley Paccionada era un punto final para la autonomía de Navarra o la añoranza del viejo Reino perdido permanecía viva.

Los conservadores navarros se equivocaban al creer que la Gamazada había sido un verdadero plebiscito de ratificación de la Ley Paccionada y, por lo tanto, no había que dar ni un paso más. Tenían una gran equivocación, pues el respaldo popular había sido prácticamente unánime, pero sólo a los efectos de defender la autonomía en vigor frente a cualquier atropello del poder central. Pero en modo alguno eso significaba que la nostalgia por la pérdida de la condición de reino hubiera muerto. Varios consejeros, sobre todo los de adscripción carlista, plantearon que el Consejo se pronunciara acerca de si debía reivindicar la modificación del Pacto-Ley de 1841 a fin de lograr una mayor autonomía. La cuestión quedó aplazada por lo que se sometió únicamente a votación si debía ratificarse el acuerdo de no sumarse a las Provincias Vascongadas. El resultado fue de once votos a favor de la ratificación, frente a ocho que apoyaron su rectificación[255].

El 3 de agosto de 1917 se celebró sesión de la Diputación Foral para analizar lo acordado por el Consejo. No se alteró la postura inicial. En cuanto el asunto relativo a la ampliación de la autonomía, se decidió quedara aplazado "hasta que pudiera estudiar y apreciar con la amplitud necesaria las aspiraciones y deseos del país"[256].

A partir de ese momento, las Provincias Vascongadas continuarán su propio camino a la hora de reivindicar la "reintegración foral". Un concepto que comienza a confundirse en el lenguaje político con el de "restablecimiento de la autonomía política y administrativa" de la que habían disfrutado los territorios vascongados antes de la abolición de los fueros. Aunque Navarra no se hubiera unido al frente común vascongado, no impediría que se suscitara un gran debate sobre la conveniencia o no de solicitar la reintegración del Antiguo Reino. Nos referiremos por separado a ambos procesos.

El 28 de agosto de 1917, los presidentes de las tres Diputaciones vascas celebraron una reunión con los representantes vascos en las Cortes. Asistieron dieciocho de los veinticuatro senadores y diputados convocados. El objeto de la reunión era tratar sobre el modo de dar cumplimiento al acuerdo de la Asamblea celebrada

255 Acta de la reunión del Consejo Administrativo de 29 de julio de 1917. (*Archivo General de Navarra.*)

256 Acta de la sesión de la Diputación de Navarra de 3 de agosto de 1917. (*Archivo General de Navarra.*)

el 21 de julio anterior. Se acordó introducir en el mensaje la previsión de que si el Gobierno no se avenía a una plena reintegración foral

> las Diputaciones, sin hacer dejación ni por un momento de sus derechos históricos que se han invocado en todos tiempos por las Corporaciones que hablaron en nombre de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, consideran necesario que se ensanchen los términos de su autonomía actual, aprisionada dentro de límites demasiado estrechos y embarazosos.

España, una vez más, al borde del abismo

Por otra parte, España estaba una vez más al borde del abismo. El 19 de julio de 1917 se había celebrado en Barcelona la Asamblea de Parlamentarios que exigió la convocatoria de elecciones constituyentes para abordar la regionalización de España y, por ende, la plena autonomía catalana. Esto suponía un enfrentamiento radical con el gobierno de Eduardo Dato. Al día siguiente los socialistas iniciaron una huelga general revolucionaria en todo el país. Hubo gravísimos enfrentamientos armados en Madrid, Barcelona, Valencia y otros municipios. Los militares hubieron de emplearse a fondo para reprimir a los revolucionarios, lo que provocó la ruptura de la izquierda con las Juntas de Defensa que demostraron no estar dispuestas a un cambio de régimen[257]. Pero el ejército no era sólo la solución sino también el problema. Las Juntas, una vez sofocada la revuelta, aunque proclamaron su voluntad de no intervenir en la política nacional, dirigieron sus dardos contra Dato, que se vio obligado a presentar su dimisión al rey. El trono de Alfonso XIII se tambaleaba peligrosamente. El monarca, aunque contara de momento con la lealtad del ejército, temía un estallido revolucionario como el que acababa de producirse en Rusia y había enviado a Siberia al zar Nicolás II con destino a una muerte segura[258].

El 30 de octubre de 1917, en el Ateneo de Madrid, tuvo lugar una nueva Asamblea de Parlamentarios de Catalunya. En ella se reiteraron los pronunciamientos de Barcelona. Cambó, convertido en líder indiscutible del catalanismo tras la

257 Se dijo que Alejandro Lerroux, líder de los republicanos, tras el estallido de la huelga revolucionaria esperaba estar, antes de tres días, en la presidencia de la República española o en la emigración. Ocurrió esto último. (Véase Melchor FERNANDEZ ALMAGRO: *Historia del reinado de Don Alfonso XIII*, Barcelona, 1934, p. 307).

258 Los temores de Alfonso XIII a la pérdida del trono y aún de la propia vida no eran infundados. El 17 de julio de 1918 Nicolás II y todos los miembros de su familia fueron asesinados en Ekaterimburgo (Siberia), por orden del Soviet Supremo presidido por Lenin, ante el temor de que fueran liberados por las tropas del Ejército "blanco", que trató inútilmente de oponerse a la Revolución comunista.

muerte de Enric Prat de la Riba que había tenido lugar el 1 de agosto anterior[259], fue llamado a Palacio al igual que los principales líderes políticos del país. Cambó, según diría después, habría expuesto al rey que la insostenible situación de la Corona tenía por causa el sistema pactado por Cánovas y Sagasta para turnarse en el poder, cuyos resultados no podían ser más desastrosos[260]. Al final, Alfonso XIII, después de reunir a todos conseguiría evitar la apertura de un proceso constituyente que hubiera podido poner en cuestión a la Corona. Pero aceptó el consejo de Cambó y formó un gobierno de concentración nacional, experiencia todavía inédita en España. El nuevo gobierno, presidido por el marqués de Alhucemas, tomó posesión el día 3 de noviembre de 1917. Al gabinete se incorporaron prohombres de los principales partidos. Se generó la esperanza de que, ante la crítica situación de España, sus dirigentes fueran capaces de anteponer al interés partidista el interés nacional para proceder a una profunda regeneración y renovación de la vida política, algo que hubiera sido un milagro pues los llamados a regenerar eran los mismos que habían provocado la necesidad de regeneración[261]. Después de algu-

259 La última aportación política de Prat de la Riba, ya enfermo, sería la redacción del "Manifiesto de los Parlamentarios Regionalistas al País". Reiteró en él sus ideas expresadas en el lema "Per Catalunya i l'Espanya gran", con las que la Lliga había concurrido el año anterior a las elecciones locales. Para lograrlo la fórmula era "dar al Estado una constitución federal; ésta es la gran solución renovadora". Prat sostenía que "la forma federativa es la constitución normal del Estado moderno, la más generalizada, la de los pueblos directores. La inmensa mayoría de los hombres civilizados del mundo viven en Estados de este tipo. (…) El triunfo de la forma federativa en la guerra actual ha sido deslumbrante; ha pasado por las pruebas de fuego como no recuerda paso igual la historia, y ha salido victorioso". (No sé cuál sería el pensamiento de Prat cuando escribió las líneas anteriores, pero los Imperios centrales –de estructura confederal o federalizante- fueron derrotados, por Francia y Gran Bretaña, que no eran precisamente Estados federales, aunque no sabemos qué hubiera ocurrido si los Estados Unidos –el Estado federal más importante del mundo- no hubiera acudido en su auxilio.) En relación con España, Prat considera que "esta organización federativa es, por otra parte, la que corresponde a la estructura de la sociedad española dividida en nacionalidades, en pueblos que tienen una personalidad bien definida". Asumirla era "obedecer un imperativo de justicia" para fortalecer al Estado (que buena falta le hace) incorporándole fuerzas vigorosas que por él se pierden o bien lo perturban, como las de toda la periferia española y especialmente de Cataluña y Vasconia". (Véase Enric UCELAY-DA CAL: *El imperialismo catalán. Prat de la Riba, Cambó, D'Ors y la conquista moral de España.* Barcelona, 2003, p.751-753.) Para entonces ya se habían producido contactos entre la Lliga, representante del catalanismo "moderado" y el PNV, colaboración que ha llegado hasta nuestros días. No sabemos qué hubiera pensado Prat de una Constitución como la de 1978 que reconoce la existencia de "nacionalidades", entre ellas la nacionalidad catalana, dotada de un impresionante autogobierno en virtud de su régimen estatutario.

260 El juicio de Cambó no podía ser más certero: "Le expuse al rey mi convicción de que la actual crisis ni era de gobierno ni de partido, sino del sistema tradicional que reservaba el ejercicio alternativo a dos agrupaciones igualmente artificiosas, sin arraigo alguno en la conciencia del país y cuya fuerza no tenía otro origen y sostén que el ejercicio del mando… Abogué por un ministerio de amplísima y sincera concentración, en el cual pudiesen verse representados todos los matices de la opinión española… Le expuse mi criterio de que en este gobierno la cartera de Gobernación debía atribuirse a persona que no procediera de ninguna agrupación política, y que en la designación de los gobernadores debía igualmente prescindirse de toda mira de partido".

261 En el nuevo gobierno "de renovación", como también fue llamado, había ministros mauristas, romanonistas, demócrata-liberales (como Niceto Alcalá Zamora, que quince años después se convertiría en presidente de la II República) e incluso un representante "de facto" de las Juntas de Defensa, Juan de la Cierva, aunque formalmente perteneciera a la facción liberal-conservadora. También entró la Lliga, en la persona de Felipe Rodés (Fomento e Instrucción Pública).

nas vacilaciones, García Prieto decidió convocar nuevas elecciones generales que se celebraron el 24 de febrero de 1918, aunque esta vez –y no era poca cosa– sin la habitual interferencia del ministro del Interior[262].

Fácil es de comprender que en semejante clima de inestabilidad política y de gravísima crisis económica y fractura social, las reivindicaciones vascas tenían que esperar, entre otras cosas por falta de interlocutores o porque éstos sólo pensaban en sobrevivir. En un gesto aparentemente patriótico, en la conferencia de 28 de agosto de 1917, las Diputaciones acordaron aplazar "toda gestión del asunto mientras no se establezca la normalidad en España". En realidad la normalidad nunca llegó, pero al año siguiente se les presentaría la oportunidad de plantear las reivindicaciones autonómicas amparadas bajo el poderoso paraguas del desafío catalán.

Tan pronto como se conoció el resultado de las elecciones generales que llevaron al poder a Antonio Maura, el 20 de marzo de 1918 conferenciaron las Diputaciones vascongadas para retomar lo acordado en la Asamblea celebrada el 16 de julio de 1917. Previamente, el 17 de diciembre de 1917, los presidentes de las Diputaciones habían sido recibidos por el presidente del Consejo de Ministros, Manuel García Prieto, al que hicieron entrega del Mensaje aprobado en la referida Asamblea. El caso es que el Mensaje de la Corona, con ocasión de la apertura de la nueva legislatura donde se exponían los objetivos del nuevo gobierno, ofrecía la posibilidad de presentar enmiendas. De ahí que las Diputaciones pretendían aprovechar dicho trámite para que los representantes vascos plantearan sus reivindicaciones con una enmienda que dijera lo siguiente:

> Se autoriza al Gobierno de S.M. para que de acuerdo con las Diputaciones vascongadas presente en el plazo más breve posible un proyecto de ley que satisfaga las aspiraciones contenidas en el Mensaje aprobado por aquellas Corporaciones y entregado al Señor Presidente del Consejo de Ministros el día diez y siete de diciembre último.

Se acordó, asimismo, dar cuenta de este acuerdo a la Diputación de Navarra

262 Nadie obtuvo mayoría clara para gobernar. Los conservadores consiguieron 100 diputados, los demócratas del presidente García Prieto, 36; los mauristas, 17; el grupo liberal-conservador de Juan de la Cierva, 17; los del grupo del Conde de Romanones, 25; la Lliga 23; otros nacionalistas catalanes, 4; el PNV, 7; los republicanos, 16; los jaimistas, 9; los reformistas de Melquíades Álvarez (que no obtendría escaño), 8; y los socialistas 6, entre ellos Pablo Iglesias, Indalecio Prieto y los cuatro miembros del comité de huelga del año anterior, entre ellos Julián Besteiro y Francisco Largo Caballero, que volvería a protagonizar en 1934, esta vez con Prieto pero sin Besteiro, una nueva insurrección revolucionaria socialista. (Melchor FERNANDEZ ALMAGRO: *Historia del reinado de Don Alfonso XIII*, ob. cit., p. 394.

"interesando el concurso de sus representantes, si lo cree conveniente"[263].

La propuesta no prosperó.

El marqués de Alhucemas sería incapaz de enderezar el rumbo de la nación. Un grave conflicto que paralizó el servicio de Correos por la torpe gestión de un conflicto laboral, fue el detonante de su dimisión. Hubo ruido de sables, y se acusó al ministro de la Cierva de conspirar para alzarse con el poder y formar un ministerio de ocho coroneles. Los generales de Madrid estaban dispuestos a participar en la asonada[264]. Alfonso XIII actuó con rapidez y, tras aceptar la dimisión de García Prieto, convocó a Palacio a Maura, Romanones, García Prieto, Dato, Alba y Cambó. De allí surgió un nuevo gobierno de concentración nacional presidido por Maura, después de que el monarca amenazara con renunciar al trono si no llegaban a ningún acuerdo [265].

Entre marzo y noviembre de 1918 las Diputaciones no volvieron a conferenciar sobre reintegración foral. Pero durante este tiempo la cuestión catalana estuvo en el debate nacional. Surgieron movimientos regionalistas en muchas regiones españolas. El nacionalismo catalán contaba además con la Mancomunidad de Cataluña, constituida en 1913, y que actuaba como catalizadora institucionalidad del movimiento autonomista en total conjunción con el gran número de parlamentarios catalanes en las Cortes de la nación. A todo esto hay que añadir que la conflictividad social en Barcelona y en los municipios industrializados adyacentes

263 *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de* Navarra (1775-1936), ob. cit., t. II, p. 1252.

264 Esta acusación se contiene en el libro de MARQUEZ, ex coronel y CAPO, J.M: *Las Juntas Generales de Defensa*, Barcelona, 1923, p. 113. El coronel Benito Márquez era presidente en 1917 de la Junta de Defensa de Barcelona. En 1918 fue expulsado del ejército por un Tribunal de Honor por haber difundido una carta explicativa de su dimisión con miembro de la Junta Superior de Defensa por discrepancia con las medidas de reforma del ejército adoptadas por el Gobierno a propuesta del ministro De la Cierva. (ALMAGRO, Melchor: E*l reinado de Alfonso XIII*, ob. cit., p. 323.) Sin embargo, Juan de la Cierva en sus memorias, donde defiende su política militar tanto en 1918 como en 1922, niega tajantemente tal acusación. Afirma haber rechazado por dos veces en 1918 la propuesta de Alfonso XIII de nombrarle presidente del Consejo de Ministros precisamente para que no se le considerara un "dictador militar" y "ni a España ni a la Monarquía quería yo llevar a esa Dictadura". (Juan DE LA CIERVA: *Notas de mi vida*, Madrid, 1955, p. 203.) Su hijo Juan sería en 1920 el inventor del autogiro.

265 "El rey les habló al alma, y les estrechó de tal suerte para que se constituyeran en gobierno, deponiendo egoísmos, que aseguró renunciar al trono y expatriarse acto seguido, si no llegaban a un acuerdo. (…) Ninguno discutió a Maura la presidencia, y el rey, con su lápiz, fue anotando en una cuartilla nombres y carteras. El acoplamiento no resultó difícil: en Estado, Dato; en Gobernación, García Prieto; en Gracia y Justicia, Romanones; en Fomento, Cambó; en Instrucción pública, Alba; quedaban tres carteras, Hacienda, Guerra y Marina, que se adjudicaron respectivamente, a tres ausentes, González Besada, general Marina y almirante Pidal. En la seguridad de que aceptarían, se hizo pública inmediatamente la lista del nuevo ministerio". (Melchor ALMAGRO: *El reinado de Alfonso XIII*, ob. cit., p. 329.)

estaba al rojo vivo. España era una olla a presión y el gobierno de concentración nacional de Maura tenía como misión evitar la explosión.

El proyecto de Estatuto Orgánico de autonomía de la Región vasca (1918)

El 9 de noviembre de 1918 se reanudaron las conferencias de las Diputaciones vascongadas. Puesto que aún no se conocía la composición del nuevo gobierno tras la caída de Maura, cuya presidencia recaería ese mismo día en el marqués de Alhucemas, los reunidos acordaron "esperar a la constitución del nuevo Ministerio para, una vez conocidas sus orientaciones, proceder como mejor convenga a los intereses del país". Se dieron asimismo por enterados de que las tres Diputaciones vascongadas habían dirigido, a iniciativa de la Corporación guipuzcoana, un telegrama de protesta contra la ley de 25 de octubre de 1839, cuya derogación solicitaban.

Se informó asimismo que los representantes de las Provincias en las Cortes habían presentado una proposición de ley solicitando la derogación de la ley de 1839, la vuelta al estado anterior y la apertura de un proceso constituyente para Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra.

Esta iniciativa no había gustado a la Diputación guipuzcoana porque, aun cuando la proposición pretendía la reintegración foral, entendía que era conveniente estudiar con detalle el resto de la proposición. A tal efecto, se había constituido una Comisión de Fueros para ir preparando privadamente ese estudio y, al efecto, había recabado la opinión de personalidades del país y entidades económicas y políticas de todas clases. La Diputación vizcaína propuso la creación de un Consejo compuesto por dos diputados en representación de cada Provincia para que procedieran a estudiar el asunto. Finalmente, los reunidos acordaron que cada Diputación estudiara por su parte la proposición de ley presentada en las Cortes, cuyas conclusiones se tratarían en una próxima reunión que se convocaría en breve[266].

Esta se celebraría el 19 de noviembre de 1918. Para entonces la Diputación de Vizcaya, de mayoría nacionalista, había hecho sus deberes. So pretexto de que la reintegración foral suscitaba recelos y obstáculos insalvables, consideraba que

266 *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra* (1775-1936), ob. cit., t. II, p.1255-1257.

había que cambiar de discurso. Si autonomía se ofrecía en Madrid como una meta más fácilmente alcanzable en las presentes circunstancias, lo mejor era ir por ese camino. Esa era la conclusión de la Diputación presidida por el nacionalista vasco Ramón de la Sota, que había elaborado un "Proyecto de Estatuto Orgánico de la Autonomía Vasca" que se leyó y entregó a los representantes alaveses y guipuzcoanos para que lo estudiaran sus respectivas Diputaciones[267].

Sin referencia alguna a la perdida foralidad, el proyecto contemplaba la creación una Región autónoma que, de hecho, convertía a España en una Confederación. El Estado al que se instaba la concesión de la autonomía pasaba a tener carácter residual. Sus competencias quedaban reducidas casi exclusivamente al ámbito de la política exterior[268] y de la defensa. Así se expresaba con toda claridad el artículo 1º del proyectado Estatuto:

> Se concede a las Provincias Vascongadas de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya una autonomía por la que, reteniendo para sí el Estado lo concerniente al reconocimiento de los derechos individuales, a las Relaciones Exteriores e Interregionales, Ejército, Marina de Guerra, Deuda Pública, Aduanas, Propiedad Industrial e Intelectual, Pesas y Medidas, Correos y Telégrafos, dejará al País mismo, representado por sus Organismos propios la dirección de las demás funciones públicas.

En materia militar, se reservaba a la Región vasca la designación de quienes integrarían los cupos de hombres de tierra y de mar que le correspondieran, siempre que los propuestos fueran aptos para el servicio[269].

En materia financiera y fiscal se disponía lo siguiente:

> Artículo 7º. La Región, además de respetar la subsistencia del régimen común arancelario, satisfará en tanto alzado la suma con que deba contribuir al sostenimiento de los Organismos generales del Estado, defensa del territorio, Ejército, Marina de guerra, Representación Diplomática y Consular y Deuda pública.

267 Véase su texto íntegro en La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936), ob. cit., t. II, p. 1261-165.

268 El párrafo segundo del artículo 1º establecía que en los Consulados de España en el extranjero habría agregados, designados por las Provincias, para atender especialmente, donde hubiera número suficiente, a las personas e intereses vascos.

269 Esta fórmula garantizaba que los hijos de familias con recursos económicos pudieran eludir total o parcialmente la prestación del servicio militar mediante "redenciones" o "sustituciones" de "soldados de cuota" pertenecientes a los sectores de población más humildes. Este sistema se mantuvo durante la II República y fue abolido por el régimen franquista.

> Artículo 8º. Solo a la Región incumbe girar toda clase de impuestos y contribuciones, fijar la cuantía de ellos, y recaudarlos e invertirlos. El Estado no podrá, para dentro de la Región, crear nuevos monopolios ni prorrogar los existentes, respecto de los cuales se compensarán las cantidades que recauda en la Región, en la suma con que ésta haya de contribuir a los gastos generales del Estado, a tenor de lo dispuesto en el artículo precedente.

El Banco de España por aquel entonces era una sociedad privada, aunque tenía el monopolio de la acuñación de moneda y de la deuda pública del Estado. Una misión que compatibilizaba con la actividad bancaria de concesión de préstamos a particulares[270]. Tardaría mucho tiempo antes de que fuera nacionalizado[271]. Pues bien, el Estatuto preveía que en la Región vasca el monopolio vigente no podría ser prorrogado, lo que implicaría que la acuñación de moneda podría ser encomendada por la Región a alguno de los importantes bancos que operaban por aquel entonces en el País Vasco.

Los municipios habrían de organizarse "en la forma que los vecinos de sus términos municipales juzguen oportuna", lo que no excluía pero no imponía la vuelta al sistema anterior a 1839.

El Poder legislativo de la Región sería ejercido por un Parlamento, dividido en dos cámaras: Congreso y Senado. Cada una de ellas se compondría de 50 representantes, 12 designados en Álava, 20 en Guipúzcoa y 28 en Vizcaya (artículo 15). Los diputados se elegirían por sufragio universal en régimen de representación proporcional y colegio único para cada una de las tres Provincias. En cuanto al Senado vasco, las tres cuartas partes de sus miembros serían elegidos por los organismos municipales y la otra cuarta parte "por las entidades que representen intereses eclesiásticos, corporativos de la propiedad, industria y comercio, y por las sociedades científicas, obreras, culturales y artísticas (artículos 15 a 25). Los diputados y senadores gozarían de inmunidad parlamentaria, no pudiendo ser detenidos ni procesados sin autorización de la respectiva Cámara (artículo 30).

El Poder ejecutivo residiría en un "Presidente de la Región Vasca" (artículo 27). Para su elección se nombrarían electores presidenciales, por el mismo procedimiento que para las Diputaciones provinciales "en número igual al de éstos" (se

270 No se decía literalmente así, pero la redacción del párrafo segundo del artículo 8º no daba lugar a dudas: "El Estado no podrá prorrogar, también dentro de la Región, el privilegio de que goza el banco de España, otorgar otro alguno, ni hacer forzosa la circulación".

271 La nacionalización tuvo lugar en pleno régimen franquista por el Decreto-Ley de 7 de junio de 1962 sobre Nacionalización y Reorganización del Banco de España, dictado en cumplimiento y desarrollo de la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, de 14 de abril del mismo año.

supone que se refiere al número de diputados de cada una de ellas, que estaba en función de la población).

El Presidente ejercería sus funciones asistido de cinco "Secretarios", designados entre los miembros del Parlamento vasco. Guipúzcoa y Vizcaya tendrían dos Secretarios cada una de ellas, mientras Álava tendría que conformarse con uno, entre quienes se repartirían las funciones ejecutivas. El Presidente de la Región respondería de su gestión ante el Parlamento, cuyas dos Cámaras habrían de deliberar unidas y podrían sancionarle incluso con la destitución.

Se constituiría también un Poder judicial vasco para la aplicación del derecho de la Región con arreglo a sus propias normas de procedimiento. Los miembros del Tribunal Superior de la Región vasca serían nombrados por el Parlamento y los primeros que lo fueran habrían de proponer el procedimiento para la designación de los demás jueces del sistema judicial vasco (artículo 4º, B, 33 y 34).

Nada se dice de la administración provincial, por lo que la pervivencia o no de las Diputaciones queda en la nebulosa. Por supuesto, no se contemplaba el restablecimiento de las antiguas Juntas Generales. Quizás para paliar esta ruptura con el régimen tradicional se establecía en cada Provincia una "Junta General" integrada por los respectivos senadores elegidos al Parlamento vasco, pero sin ninguna función ejecutiva[272]. Más aún en el artículo 35 se deja bien claro que el Poder ejecutivo vasco podía dictar reglamentos o disposiciones de carácter general que afectaran a todas las Provincias o a una sola.

El castellano y el vasco se declaraban idiomas oficiales (artículo 10).

272 El Estatuto se inspiraba sin duda en la Constitución de los Estados Unidos. No se configuraba un régimen parlamentario sino presidencialista. El Parlamento podía exigir la responsabilidad del presidente mediante un sistema que recordaba al e*mpeachment* norteamericano. El vicepresidente de la Región sería presidente del Senado vasco y los demás miembros del ejecutivo se denominaban Secretarios. Estas eran las atribuciones de la Junta General:

"1º. Habrá de ser oída por el Poder ejecutivo antes de dictar reglamentos o disposiciones gubernativas de carácter general que afecten exclusivamente a una Provincia o que solo en ella hayan de tener aplicación".

"2º. Conocerá del estado en que se encuentren los Organismos municipales de la Provincia respectiva, y propondrá, en su caso, al Parlamento, si estuviera abierto, la adopción de las medidas a que alude el artículo 14 del presente Estatuto".

"3º. Podrá la Junta General adoptar por sí tales medidas si estuviere cerrado el Parlamento, al cual dará cuenta en cuanto se abra, para que adopte inmediatamente resolución".

El respeto a la autonomía municipal brillaba por su ausencia en el artículo 14, en el que atribuía al Parlamento regional la facultad de privar temporalmente de sus atribuciones a los municipios que, a su juicio, no usaran de ellas de modo conveniente.

Se establecía, asimismo, que "las relaciones entre la Iglesia y el Poder civil estarán a cargo de la Región" (art. 9º)[273].

El Estatuto preveía, asimismo, la creación de una Comisión integrada por dos diputados provinciales por cada provincia, que tendrían como misión implantar los nuevos organismos municipales y regionales así como la determinación de su residencia (artículo 27, 2º). La Comisión ejercería las funciones de gobierno provisional hasta la puesta en funcionamiento de las nuevas instituciones regionales (disposición transitoria).

El oportunismo de los redactores del proyecto no podía ser mayor. El Estatuto pretendía crear "ex novo" una Región vasca", que en el fondo suponía el reconocimiento de la nación o nacionalidad vasca. Hasta entonces la "nación bascongada", expresión acuñada a finales del siglo XVIII por la Real Sociedad de Amigos del País, se fundamentaba en la existencia de vínculos históricos, económicos y culturales entre las tres Provincias, pero no cuestionaba en modo alguno la pervivencia de los respectivos regímenes forales. La autonomía de nuevo cuño hacía tabla rasa del pasado foral. De haberse llegado a aplicar en los términos pretendidos, la restauración foral, derecho cuya titularidad correspondía a cada uno de los territorios vascos, hubiera devenido imposible.

El nacionalista Ramón de la Sota, presidente vizcaíno, consciente de que su propuesta podía suscitar recelos en las demás Diputaciones, se apresuró a recordar que en el Mensaje aprobado en la Asamblea de Vitoria ya se contemplaba que si no era posible conseguir el objetivo tan largamente deseado por las Provincias de la reintegración foral, como solución alternativa se planteara la concesión de la autonomía.

Los comisionados alaveses dejaron constancia de que en las Juntas de Hermandad celebradas recientemente se había presentado una moción pidiendo la reintegración foral "y que esa parecía ser la opinión de todos los representantes de las Hermandades". Por su parte el Ayuntamiento de Vitoria había instado la supresión de la ley de 1839. El también nacionalista José de Orueta, diputado provincial de Guipúzcoa, recordó que "la flexibilidad de los navarros les permitió llegar a la Ley Paccionada", por lo que "la posteridad podría censurarnos a nosotros, si pudiendo llegar a la autonomía contenida en el Mensaje nos empeñamos en tratar solamente de la reintegración foral". Llegó a decir que "ahora que se convence la opinión [española] de lo artificioso de la división en provincias y lo conveniente

273 La eliminación de un precepto semejante, incluido en el proyecto de Estatuto vasco-navarro de Estella de 1931, sería determinante de su naufragio en Navarra.

de la histórica división regional, se estudie si el momento actual no podemos lograr en el caso de que se nos niegue la reintegración foral la autonomía del Mensaje, para lo que es preciso traducirlo en el articulado de una ley". A lo que replicó el diputado alavés Antonio de Echave-Sustaeta alegando que "desconociendo el criterio del Gobierno no se puede redactar el proyecto de ley".

La Conferencia se dio por concluida sin adoptar ningún acuerdo.

La explosión del catalanismo (1918-1919)

Mientras tanto la opinión nacional se encontraba dividida, aunque en Madrid se respiraba un clima contrario a las demandas catalanas de autonomía. La izquierda, que no ocultaba su deseo de acabar con el régimen de la Restauración, comenzó a dar muestras de acercamiento al nacionalismo catalán a pesar de que en su origen era un movimiento burgués[274]. Los republicanos veían en el naciona-

274 "En cualquier caso, fue significativo que la revista *España*, órgano de la *intelligentsia* democrática entre 1916 y 1923, dirigida sucesivamente por Ortega y Gasset. Luis Araquistáin y Manuel Azaña, publicara un alto número de artículos favorables a la autonomía catalana (aunque también en sus páginas aparecieron colaboraciones hostiles al catalanismo, como, por ejemplo, las de Unamuno). El Partido Socialista Obrero Español reconoció en su Congreso de 1918 el derecho de las "nacionalidades ibéricas" a su autogobierno, en una "confederación republicana". Ya en abril de ese año, un discurso en las Cortes del líder de los socialistas vizcaínos, Indalecio Prieto, había indicado que el Partido Socialista podría adoptar una actitud receptiva respecto a las aspiraciones vascas si es que éstas se formulaban desde perspectivas fueristas y liberales. Luego, diputados socialistas –Julián Besteiro, concretamente– defenderían la autonomía de Cataluña. El Partido Reformista de Melquíades Álvarez asumió también la posibilidad de tal solución y aún buscó, en los años 1918-1920, alguna forma de aproximación al nacionalismo de la Lliga y Cambó. Fue, finalmente, durante la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930) cuando el cambio –esto es, esa apertura de la izquierda hacia los nacionalismos y la idea de autonomía territorial se completó: cuando el nacionalismo catalán de izquierda luchó junto a republicanos en favor del establecimiento de una República democrática. Democracia se identificó con República y con autonomía para las regiones 'nacionalistas". (Pablo FUSI AIZPÚRUA: *Los nacionalismos y el Estado español: el siglo XX*, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, número 22: 21-52, 2000, p.37.) En un artículo publicado el 24 de diciembre de 1918 titulado *España en el crisol*, el socialista Luis Araquistáin, llegaba más lejos que el resto del PSOE: "Si un grupo regional quiere desligarse del pacto básico para separarse o para establecer una nueva relación con los otros grupos, ¿cómo negárselo sin violar el principio de libertad originaria? Sólo en virtud de la idea de dominio, del concepto del derecho de unos grupos humanos a imperar sobre los otros, cabe defender la teoría de que la voluntad de Cataluña a gobernarse a sí misma según su albedrío, debe concordar con la voluntad del resto de España […] …sólo cabría conceder a Cataluña la autonomía tal como quiere o forzarla a la independencia. La única alternativa a esto es el uso de la fuerza contra su voluntad de autonomía; pero entonces no sería Cataluña una región vinculada libremente a las otras regiones, sino una colonia". (Citado por Albert BALCELLS: E*l proyecte d'autonomía de la Mancomunitat de Catalunya del 1919 i el seu context històric*, Parlamento de Cataluña, Barcelona, 2010, p. 61.)

En el Congreso de Suresnes (Francia) de 1974, donde Felipe González fue elegido secretario general, el PSOE aprobaría la siguiente "Resolución sobre Nacionalidades y Regiones": "Ante la configuración del Estado español, integrado por diversas nacionalidades y regiones

lismo catalán un posible aliado para derribar la Monarquía.

El final de la guerra europea con el triunfo de los aliados estimuló a los nacionalistas vascos. El presidente Wilson, al anunciar un nuevo orden internacional, proclamó en uno de sus puntos el principio de la libre determinación de las nacionalidades. El 25 de octubre de 1918, los diputados y senadores nacionalistas en las Cortes españolas remitieron al presidente norteamericano un mensaje con el siguiente texto:

> Al cumplirse el LXXIX aniversario de la anulación, por el Gobierno español, de la independencia del pueblo vasco, los que suscriben, Diputados y Senadores en las Cortes españolas, en nombre de todos los vascos que conscientes de su nacionalidad desean y laboran por verla desenvolverse libremente, saludan al Presidente de los Estados Unidos de América, que al establecer las bases de la futura paz mundial, las ha fundamentado en el derecho de toda nacionalidad, grande o pequeña, a vivir como ella misma disponga, bases que aceptadas por todos los Estados beligerantes, esperamos verlas aplicadas prontamente para el mejor cumplimiento de lo que la justicia y la libertad individual y colectiva exigen[275.]

---

marcadamente diferenciadas, el PSOE manifiesta que: 1) La definitiva solución del problema de las nacionalidades que integran el Estado español parte indefectiblemente del pleno reconocimiento del derecho de autodeterminación de las mismas que comporta la facultad de que cada nacionalidad pueda determinar libremente las relaciones que va a mantener con el resto de los pueblos que integran el Estado español. 2) Al analizar el problema de las diversas nacionalidades el PSOE no lo hace desde una perspectiva interclasista del conjunto de la población de cada nacionalidad sino desde una formulación de estrategia de clase, que implica que el ejercicio especifico del derecho de autodeterminación para el PSOE se enmarca dentro del contexto de la lucha de clases y del proceso histórico de la clase trabajadora en lucha por su completa emancipación. 3) El PSOE se pronuncia por la constitución de una República Federal de las nacionalidades que integran el Estado español por considerar que esta estructura estatal permite el pleno reconocimiento de las peculiaridades de cada nacionalidad y su autogobierno a la vez que salvaguarda la unidad de la clase trabajadora de los diversos pueblos que integran el Estado español. 4) El PSOE reconoce igualmente la existencia de otras regiones diferenciadas que por sus especiales características podrán establecer órganos e instituciones adecuadas a sus peculiaridades". Tras su legalización en 1976, el PSOE nunca más volvería a desempolvar la resolución de 1974.

275 Firmaban el mensaje José Horn y Areilza, Arturo Campión, Pedro Chabauld (senadores por Vizcaya), Ramón de la Sota, Domingo Epalza, Antonio Arroyo, Anacleto Ortueta, Ignacio Rotaeche (Diputados por Guipúzcoa) y Manuel Aranzadi (diputado por Navarra). El mensaje recuerda el telegrama que envió Sabino Arana en 1898 al presidente Roosevelt: "Nombre partido nacionalista vasco felicito por Independencia Cuba. Federación nobilísima que presidís, que supo liberarla esclavitud. Ejemplo magnanimidad y culto justicia y libertad dan vuestros poderosos Estados, desconocido historia, e inimitable para potencias Europa particularmente latinas. Si Europa imitara, también nación vasca, su pueblo más antiguo, que más siglos gozó de libertad rigiéndose constitución que mereció elogios Estados Unidos, sería libre. — Arana Goiri". El fundador del PNV sería encarcelado acusado por este hecho de un delito consumado de rebelión el 30 de mayo 1902. El 7 de noviembre de 1902 se celebró el juicio ante el Tribunal de jurados. Sabino Arana resultaría absuelto, confirmando el Tribunal Supremo la sentencia. Durante su estancia en la cárcel derivó hacia posiciones "españolistas" y concibió el propósito de crear una Liga de vascos españolistas, proyecto que provocó una gran polémica entre sus seguidores y que quedó truncado por su fallecimiento acaecido el 30 de septiembre de 1903. (Transcribe

El telegrama movió al diputado navarro Víctor Pradera a presentar una interpelación en el Congreso, que sería debatida a primeros de noviembre de 1918. El diputado nacionalista Epalza replicó a los reproches del diputado jaimista por Navarra que "nosotros, dicho sea sin tono de desplante, no vamos a presentar excusas ni a atenuar los hechos, cuya responsabilidad recabamos íntegra". Había unos hechos innegables: "Los vascos hemos sido libres, completamente libres, como pueblo, como raza, como quieran sus señorías. Hoy no lo somos y en uso de nuestro perfecto derecho conmemoramos el 25 de octubre la destrucción de nuestra libertad"[276].

Noviembre y diciembre de 1918 serían meses trepidantes. El día 9 tendría lugar una gran manifestación en Madrid, que reunió a cien mil personas, para protestar contra el "separatismo catalán"[277]. Ese mismo día dimitía Maura y le sucedería el marqués de Alhucemas. También en la misma fecha los republicanos de Lerroux presentaron en el Congreso una proposición de ley de concesión de "autonomía integral" a Cataluña[278].

Al mismo tiempo, el rey Alfonso XIII recibiría a Cambó en el Palacio Real el 15 de noviembre y le expresó su apoyo a las aspiraciones del catalanismo[279]. Este acuerdo secreto llevó a Cambó a la convicción de que había llegado la hora de

---

ambos telegramas Maximiano GARCIA VENERO: *Historia del nacionalismo vasco*, Madrid, 1968, p. 395 y 304, respectivamente.)

276 Pradera se refirió en el curso del debate a los orígenes étnicos de algunos de los firmantes del telegrama: "Yo he sostenido que la raza no es elemento de nacionalidad y vosotros sostenéis todo lo contrario, y con vuestro argumento yo os pregunto: ¿dónde está vuestra raza? Italianos, no vascos; franceses, no vascos; alemanes, no vascos: españoles que habéis abominado de vuestras madres y aun de vuestros padres. ¿Cómo podéis representar esa raza vaca que decís vosotros que existe?". Se da la circunstancia de que Arturo Campión era de ascendencia italiana, Chabauld, de familia francesa, y Horn, alemana". (*Diario de Sesiones de las Cortes*, *Congreso de los Diputados*, núm. 89, de 5 de noviembre de 1918, p. 2927.)

277 El periódico *El Imparcial* titularía el mismo día 9 de noviembre de 2018 en primera página: "La protesta de Madrid contra el separatismo de los catalanes de la Liga. Acto de afirmación nacional".

278 "La firmaban los diputados republicanos catalanes Marcelino Domingo, Salvador Albert i Julià Nougués, los tres del Partido Republicano Catalán, más el federal Roberto Castrovido (Madrid), director del diario *El País*, y los radicales Manuel Marraco (Zaragoza) y Emilio Santacruz (Castellón de la Plana). La proposición de ley de los republicanos era muy breve: "El Congreso concede a Cataluña la *autonomía integral*". El Gobierno había de dictar en el término de quince días, de acuerdo con los parlamentarios catalanes, las disposiciones pertinentes y cualquier otra agrupación regional demandar lo mismo. Los republicanos españoles –y no solo los catalanes- se comprometían con este gesto simbólico a dar soporte al movimiento autonomista catalán que estaba a punto de comenzar" (Albert BALCELLS: *El proyecte d'autonomía de la Mancomunitat de Catalunya del 1919 i el seu context històric*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2010, p. 28.)

279 "Alfonso XIII se había convencido de que sólo la Lliga, satisfecha con alguna pócima autonómica, podía disuadir a las masas y frenar la inminente revolución en Barcelona, trasunto de la rusa o la alemana". (Javier MORENO LUZON*: Alfonso XIII (1902-1931), en Restauración y Dictadura. Historia de España dirigida por Josep Fontana y Ramón Villares. Barcelona,* 2009, vol. 7, p. 472.)

Cataluña.

El 16 de noviembre, la Mancomunidad de Cataluña inició el trabajo de elaboración de unas "Bases" para la autonomía catalana[280], después de que el presidente de la Mancomunidad, Josep Puig Cadafalch, recibiera los resultados de un plebiscito convocado en el mes de julio del mismo año entre todos los Ayuntamientos de Cataluña, que habían demostrado por aplastante mayoría la voluntad del país de alcanzar la autonomía. Diez días bastaron para redactar las Bases[281], que tras su aprobación por la Mancomunidad, fueron entregadas por el presidente de la Generalidad al presidente del Consejo de Ministros, marqués de Alhucemas, el 29 de noviembre[282], que no mostró ningún entusiasmo[283]. Ese mismo día, Cambó pronunció una conferencia en la Real Academia de Jurisprudencia en la que trató de convencer que la autonomía catalana no suponía el desmembramiento de España. Pero el gobierno no se puso de acuerdo sobre si debía o no negociarse con la Mancomunidad. Romanones, ministro de Gracia y Justicia, era partidario de hacerlo. Esta grave disensión interna del gabinete provocó la dimisión de García Prieto, que sería sustituido el 5 de diciembre por el conde de Romanones[284].

280 "A las seis de la tarde quedó constituida la comisión redactora de las bases autonómicas. La integraban tres parlamentarios republicanos –Augusto Pi i Sunyer, Salvador Albert (los dos del Partido Republicano Catalán) y Joan Pich y Pon –lerrouxista–, dos tradicionalistas –Narcis Batlle y Miquel Junyent–, el reformista Josep Zulueta, el conservador Juli Fournier y el liberal Josep Matheu, Fournier no había asistido a la Asamblea de Parlamentarios del año anterior pero Matheu sí que había estado presente. (Albert BALCELLS: *El proyecte d'autonomía de la Mancomunitat de Catalunya del 1919 i el seu context històric*, ob. cit., p. 30.) Ese mismo día se había constituido solemnemente, en presencia de representantes de los municipios y entidades catalanas la Mancomunidad de Cataluña.

281 El único disidente sería Francesc Maciá, que el 14 de abril de 1931 proclamaría el "Estat català" desde el balcón de la Generalidad. Maciá, que había hecho la carrera militar alcanzando el grado de teniente coronel, era diputado a Cortes por Solidaridad Catalana (conglomerado de partidos que encabezaba la Lliga Regionalista de Cambó). En los últimos tiempos, Maciá se había deslizado hacia el republicanismo y abandonó el acto de entrega de los resultados del plebiscito municipal por considerar que lo único que había que acordar era la independencia de Cataluña. A la salida, rodeado de un nutrido número de partidarios, encabezó una manifestación donde se exhibió por vez primera la bandera independentista catalana (la *estelada*, así llamada por contener un triángulo azul con una estrella blanca) diseñada por el propio Maciá y se dieron gritos a favor de la independencia (¡*Visca Catalunya lliure*!) Un grupo de jaimistas interceptó a los manifestantes al grito de ¡*Viva España*!, lo que provocó un grave incidente que obligó a la fuerza pública a intervenir.

282 Véase el texto íntegro de las Bases en Juan Alfonso SANTAMARIA PASTOR, Enrique ORDUÑA REBOLLO y Rafael MARTÍN-ARTAJO: *Documentos para la historia del regionalismo español*, Madrid, 1977, p. 195-203.

283 A la salida uno de los comisionados que habían acompañado al presidente de la Mancomunidad dijo: "Hemos entregado el documento a un botones". (Jesús PABON: *Cambó (1876-1947)*, 1999, p. 580.)

284 El conde de Romanones es el paradigma de los políticos del régimen de la Restauración: "Álvaro de Figueroa y Torres, conde de Romanones, controló la vida política de la provincia de Guadalajara durante la mayor parte del período de la Restauración. Fue elegido diputado a Cortes por la capital de manera ininterrumpida entre 1888 y 1923. Consiguió además disponer de varios distritos electorales indiscutidos. Actuó como jefe del Partido Liberal, como árbitro y director de la política local, como intermediario entre los ciudadanos y las instituciones del Estado, y en definitiva, como patrón casi omnímodo de la administración pública. En palabras

En la sesión del Congreso del día 10 de diciembre de 1918, cuando Cambó subió a la tribuna de oradores para defender las Bases de la Mancomunidad, en el escaño del presidente del Gobierno se sentaba el Conde de Romanones. Este había sustituido el 5 de diciembre al marqués de Alhucemas incapaz de superar las disensiones de su gabinete sobre la autonomía catalana. Romanones había presentado el día anterior las líneas maestras de su acción de gobierno.

El líder de la Lliga aprovechó el debate del Mensaje de la Corona para defender con ardor las Bases de la autonomía de Cataluña[285]. Aseguró a la Cámara que no había ninguna incompatibilidad entre la autonomía de Cataluña y "la unidad de España, el porvenir de España y la grandeza de España"[286]. Añadió que "en nuestras propagandas, hace muchos años, desde que nuestro movimiento es un movimiento fuerte, al pedir y propugnar una autonomía para Cataluña, hablamos siempre de la grandeza de España, y no como un nombre, sino como una reali-

de un diputado provincial [así se expresaba Víctor Serrano en una solicitud al Directorio Militar de 5 de diciembre de 1923] "ni la hoja del árbol se ha movido… sin autorización del conde de Romanones. De acuerdo y con su conformidad, se han nombrado siempre, desde los Gobernadores Civiles y Delegados de Hacienda, hasta los Jueces y Fiscales Municipales, cualquiera que fuese el partido político que ocupase el poder. Los empleados todos, desde el portero de cualquier pertenencia del Estado o la Provincia, hasta el más alto de ellos, no se nombraban sin su asentimiento, constituyendo el cargo para los más modestos un premio para su actividad electorera, y para los segundos el triunfo de un pugilato de recomendaciones". (Javier MORENO LUZON, *El conde de Romanones y el caciquismo en Castilla* (1988-1923), Revista *Investigaciones Históricas*, volumen 16, 1996, p. 145). En las primeras elecciones de la II República de 28 de junio de 1931 resultaría elegido diputado por Guadalajara. El 19 de noviembre de 1931 actuó como defensor en las Cortes del rey Alfonso XIII, en la sesión en que fue declarado culpable de "alta traición", enfrentándose al presidente del Gobierno provisional Niceto Alcalá Zamora, que había sido ministro de la Corona en 1917 y 1922.

285 Había gran similitud entre las Bases catalanas y las que presentó Ramón de la Sota, presidente de la Diputación de Vizcaya en la conferencia de las Diputaciones Provinciales vascas del 27 de noviembre de 1918. Este hecho confirma los contactos entre Cambó y el PNV, que se habían iniciado en enero de 1917, con motivo de un viaje a Bilbao del líder catalanista, en el que instó a los nacionalistas vascos a luchar por la autonomía. Poco después, Ramón de la Sota correspondió a Cambó en Barcelona, a donde acudió acompañado de un numeroso grupo de miembros de su partido. (Sobre las relaciones de Cambó con los nacionalistas vascos véase Enric UCELAY-DA CAL: *El imperialismo catalán*, ob. cit. p. 824-825.) Seguramente, Cambó no habría recordado a Ramón de la Sota y sus correligionarios la opinión que expresó en el Congreso de los Diputados el 8 de noviembre de 1907: "El separatismo en los pueblos es como el suicidio en los individuos: es un acto de desesperación, casi de irresponsabilidad".

286 El catalanismo de Cambó estaba imbuido de un cierto imperialismo españolista. En abril de 1906, en el Congreso de los Diputados, llegó a decir: "Hay dos momentos en las causas nacionales: el defensivo y de reclusión, en el que se procura conservar y rehacer la personalidad y el momento de expansión e invasión, en el que se impone el ideal colectivo de la nacionalidad. Ya estamos en el segundo momento, ya estamos en el periodo del catalanismo invasor. La conquista de España es una consecuencia fatal de nuestro catalanismo; los que entre nosotros la combaten son inconscientes o pobres de espíritu. Cataluña ha de ir a la conquista de España; y la implantación de la autonomía y el federalismo, concepción de gobierno propia de la raza catalana, es la fórmula natural de esta pacífica conquista. (...) los hechos son los hechos, y el hecho es que ya toda la política española, para bien o para mal, da vueltas a Cataluña, que el gran problema de ahora es el problema catalán, el problema planteado por Cataluña, que el peso de Cataluña se hace sentir vigorosamente en los supremos organismos del Estado". (Véase Enric UCELAY-DA CAL: *El imperialismo catalán*, ob. cit., p. 419).

dad. No hace muchas semanas, ante una gran masa de ciudadanos, decía que la autonomía de Cataluña y la grandeza de España, no solamente eran compatibles sino consustanciales, y millares de gentes recibían estas palabras con una inmensa ovación". Sin embargo, en otro momento de su discurso, se refirió a otra cuestión capital. La soberanía de los poderes regionales, en las materias de su competencia, "ha de ser total, completa absoluta", de modo que en esas materias "el Poder central no se reserve función ni facultad alguna". Y concluyó:

> "El problema de la extensión de la autonomía es fácil de resolver: bastaría que pusiesen manos a la obra 'una docena de hombres de buena voluntad'. El problema difícil era el de la integridad de la soberanía. Pero eso, precisamente, había de resolverlo el Parlamento. Había -caso contrario- de declarar que es insoluble"[287].

El discurso de Cambó hizo que muchos diputados vacilaran. Pero al día siguiente, 12 de diciembre, Antonio Maura, pronunció el que se ha calificado como su mejor discurso parlamentario que arrebató a los suyos pero provocó el inmediato abandono del Congreso de los diputados nacionalistas de Cataluña. Maura rechazó la soberanía del Poder regional en las materias de su competencia a la que se refería expresamente la Base segunda de la Mancomunidad, pues eso era tanto como hablar de independencia:

> Autonomía integral no sé lo que es, porque o integral está en autonomía, o integral es independencia.

Recordó que la soberanía es única y constituye el atributo esencial del Estado. Rechazó que Cataluña extendiera su soberanía sobre todo aquello que no se reservaba al Estado, en lugar de definir sus propias competencias, "de modo que se ha delimitado la región amojonando al Estado". Denunció que ni siquiera se reservaba al Estado la materia constitucional:

> ¡Y no es nada! Pues la Monarquía, o la forma de Gobierno que la nación llegara a establecer, y las prerrogativas soberanas del Poder moderador y de gracia y honor, y las Cámaras, su estructura, sus facultades, sus procedimientos, su formación, el mismo establecimiento de la vida local, de su régimen y el reconocimiento y el estatuto para las personalidades colectivas, Municipio, región, si ha de haber provincias. Todo eso no se asigna al Poder Central.

287 *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de Diputados*. Sesión del 11 de diciembre de 1919.

Reprochó la indefinición de las Bases y el desarme del Estado sobre materias esenciales como la legislación civil (sin perjuicio del respeto a los Derechos regionales), la legislación procesal y la legislación hipotecaria; la instrucción pública; la Hacienda, la ordenación y el fomento de la economía nacional; el régimen electoral; el orden público y la seguridad; la Justicia; en suma todo lo que hace referencia a la gobernación del reino en tantas y tantas materias.

Argumentó que a pesar de que su intervención parecía una enmienda a la totalidad, en el fondo no lo era. Cambó, es cierto, había abogado por la soberanía absoluta, completa y total de Cataluña en las materias de su competencia. Ahora bien, había aclarado que,

> si los poderes regionales cometen una extralimitación hay que impedirla y corregirla. (…) yo os digo que para mantener el límite que se fije a la soberanía del Poder catalán que pedimos, para evitar toda transgresión, admitiremos nosotros todas las garantías, todas las fuerzas del Poder central; pero dentro del campo acotado de la soberanía que se otorgue a Cataluña no admitiremos otra sanción que la sanción de nuestros conciudadanos, que la sanción del sufragio universal, única sanción posible en las democracias. Con esta aclaración, os digo que estoy absolutamente conforme con esto, que yo suscribo esto.

Maura terminó con estas palabras:

> Cuando ayer oí decir al señor Cambó, al comienzo de su discurso, que este debate decidiría si sus señorías quedaban eliminados o definitivamente incorporados a la política general, yo me maravillaba que pudiese llevar a la excelsitud de la mente de su señoría una idea semejante; porque su señoría no puede ignorar que esa disyuntiva no puede existir, que no tiene su señoría opción, ni se eligen los hermanos, ni la casa paterna, ni la Patria en que se nace[288].

Tras su discurso el orador salió casi a hombros del hemiciclo. La gran mayoría de la Cámara le premió con grandes, prolongados y repetidos aplausos y aclamaciones. Muchos diputados salieron convencidos de que si las Bases eran inaceptables, también lo era la autonomía. Maura era partidario de la autonomía regional, pero sin poner en cuestión los pilares del Estado. Por su parte, Cambó había proclamado que quería una gran Cataluña en una gran España. Y sobre la extensión o intensidad de las competencias del Estado y las de la autonomía estaba abierto a la discusión. Había otra razón adicional. Las Bases revelaban una redacción apre-

288 *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de Diputados*. Sesión del 11 de diciembre de 1919.

surada e improvisada con escaso rigor técnico-jurídico y constitucional por lo que la concertación era imprescindible si se quería no alumbrar una chapuza jurídica. Por eso, la mayor torpeza que podía cometerse era la cerrazón al diálogo.

La Constitución de 1876, como las anteriores desde 1812, establecía una organización centralizada del Estado, donde no había lugar para una autonomía política "integral", "federalizante" o "soberanista". Las apelaciones a la "gran España" no se correspondían con la privación al Estado de funciones esenciales para conseguir los grandes objetivos nacionales. La autonomía regional no podía conducir a la conversión de Cataluña en un oasis autárquico. Los redactores de las Bases parecía que sólo estaban dispuestos a participar en el pago de la factura de la defensa nacional, del servicio exterior y poco más. Aunque también en este punto Cambó había hecho matizaciones en su discurso. De modo que había margen para el acuerdo. Pero Maura –quizás sin pretenderlo– al adornar su discurso con una retórica sentimental y patriótica, que llegó al corazón de los diputados pero nubló su mente, oscureció su verdadero pensamiento y provocó el descarrilamiento, al menos, momentáneo de la autonomía catalana.

Ocurre que el régimen de la Restauración estaba en estado agónico, carcomido por el caciquismo, la corrupción y las grandes injusticias y desigualdades sociales. Cambó había sido ministro[289] y conocía las debilidades del poder establecido. Decidió entonces hacer guiños a las izquierdas republicanas, sin darse cuenta de que jugar con la revolución es arriesgarse a acabar en la guillotina. Doce años después, en 1931, tendría ocasión de comprobarlo cuando un partido de nuevo cuño, Esquerra Republicana de Cataluña, encabezada por Francesc Maciá, recogería los frutos de su pulso autonomista. Pero también es justo decir que el liberalismo decimonónico español tuvo una grave responsabilidad en el desarrollo de los movimientos independentistas. De la Constitución de Cádiz, lo repetimos una vez más, salió un modelo de Estado centralizador y uniformista que necesariamente había de chocar con la diversidad española. Hasta principios del siglo XX las mentes más preclaras del liberalismo español no se darían cuenta de que el centralismo, al negarse a reconocer que España es una hacia el exterior pero diversa hacia el interior, y que esa diversidad debía manifestarse también en la organización del Estado, había provocado el surgimiento de aspiraciones autonomistas o regionalistas cuya negación conduciría a la exacerbación de los sentimientos identitarios que dieron lugar al nacimiento de los nacionalismos.

En nada de esto pensaba Cambó cuando decidió responder a Maura con un

289 Cambó fue ministro de Fomento en el gabinete presidido por Antonio Maura entre el 23 de marzo de 1918 y el 7 de noviembre de 1921. Volverá al gobierno, también presidido por Maura, como ministro de Hacienda entre el 21 de agosto de 1921 y el 8 de marzo de 1922.

gesto audaz que tensaba aún más la cuerda. En la sesión del día siguiente, 12 de diciembre, pidió la palabra. Hizo un balance de la postura de los grupos parlamentarios sobre las Bases de la Mancomunidad. Reconoció que sólo los tradicionalistas, los republicanos y los socialistas estaban dispuestos a la concertación, mientras que la gran mayoría de la Cámara se había manifestado clamorosamente en contra. "En esta situación –anunció- nosotros no podemos más asistir a este debate". Concluyó con un llamamiento los partidos de izquierda:

> Por gran fortuna, vosotros, hombres que representáis corrientes de opinión que no están limitadas a una parte del territorio español, habéis declarado que en vuestros sentimientos es compatible la más amplia autonomía política para Cataluña con la integridad, con la unidad de España. Pensad en la responsabilidad inmensa que pesa sobre vosotros, al ser casi los únicos en la política general española que mantenéis en vuestras convicciones y en vuestros sentimientos esta compatibilidad.

Dicho esto, Cambó y los diputados de la minoría regionalista abandonaron sus escaños y se retiraron del hemiciclo[290].

El temple de Romanones

Maura había triunfado con su discurso, pero la retirada de la Minoría regionalista catalana del Congreso incendiaría de nuevo Cataluña, donde el 13 de diciembre hubo disturbios que se saldarían con la muerte de una persona por un disparo de las fuerzas del orden en Barcelona. La plana mayor de los republicanos hizo acto de presencia en la Ciudad condal, dispuesta a aprovechar la oportunidad de que el poderoso movimiento nacionalista catalán contribuyera a derribar la monarquía. El día 16 de diciembre, en una conferencia pronunciada en el Teatro el Bosque de Barcelona, Cambó salió al paso de las críticas de los que le reprochaban su alianza con los republicanos con esta frase controvertida que pasaría a la

290 El *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* refleja lo sucedido a continuación: "Fuertes rumores; los señores diputados de la minoría regionalista abandonan sus escaños y se retiran del salón. Momento de gran confusión. Varios señores diputados de las minorías republicanas y socialistas dan vivas [¡Viva la República!] que motivan la protesta de la mayor parte de la Cámara, que suscitan vivas a España y al rey". Como siempre ocurre, hubo quien hizo bueno el refrán que dice que "a río revuelto, ganancia de pescadores". El diputado Ramón Nogués, del Partido Democrático Republicano Federal, tomó la palabra para proclamar que "la única solución al problema de la autonomía de Cataluña está en la República Federal". Asimismo, Marcelino Domingo, perteneciente Partido Republicano Catalán anunció al presidente de la Cámara que retiraban su proposición de ley de concesión de autonomía a Cataluña, vista la suerte que pudiera correr, y dicho esto también abandonaron la Cámara no sin antes decir que juntos con los hombres de la Lliga, ahora que habían roto con el régimen monárquico, procurarían "dar la República a España y la autonomía a Cataluña".

historia: "¿Monarquía? ¿República? ¡Cataluña!"[291].

Romanones, en aquella ocasión, demostró su temple de estadista, tal vez haciendo de la necesidad virtud. Probablemente había tomado muy buena nota de la solución apuntada por Cambó: "Una docena de hombres de buena voluntad en torno a una mesa…". Además había que dar respuesta a las aspiraciones vascas que al socaire catalanista estaban sobre el tapete.

El 16 de diciembre de 1918 se cerraron las sesiones de las Cortes, que volverían a reunirse a mediados de enero de 1919. El 20 de diciembre el gobierno publicó un Real Decreto de creación de una "Comisión extraparlamentaria"[292], cuya misión sería la redacción de un Estatuto de autonomía para Cataluña y otro para el País Vasco. El 27 de diciembre una Real Orden[293] designó a los miembros de la Comisión. En total, treinta y tres; de los que diecinueve habían aceptado públicamente las Bases de la Autonomía[294].

El 29 de diciembre de 1918, la comisión mixta de parlamentarios catalanes y representantes de la Mancomunidad presentó a Romanones unas Bases, muy sucintas, pero inspiradas en las anteriores. La soberanía del Estado se ejercería sobre las facultades expresamente reflejadas en las Bases. Todo lo demás quedaría sujeto a la soberanía de Cataluña. Se constituiría un Parlamento dotado de dos cámaras: una elegida por sufragio universal y la otra por los concejales de los municipios catalanes. Se preveía la posibilidad de que otras provincias pudieran agregarse a la región catalana y se especificaban con mayor precisión que en las bases anteriores las competencias del Estado, pero no las de la región.

El 30 de diciembre de 1918 quedó constituida la Comisión, que inició sus

291 "Las palabras produjeron aquí y allá, un grave escándalo. El ex Ministro de la Corona consideraba, con absoluta indiferencia, la posibilidad de la República. El gobernante nacional rompía la solidaridad con la suerte de España, encerrado en el pleito de Cataluña. El político autoritario en el poder consideraba, sin la menor inquietud, el momento que podrían derrocar la Monarquía". (Jesús PABON: *Cambó*, ob. cit. p. 601.)

292 *Gaceta de Madrid*, 20 de diciembre de 1918.

293 *Gaceta de Madrid*, 29 de diciembre de 1918.

294 "Figuraban en ella catalanes de muy varios matices: Cambó, Ventosa, Rodés. Roig y Bergadá, Abadal, Godó, Puig y Cadafalch, Albert Carner, Corominas y Junyent. Los liberales designados eran: Romanones, García Prieto, Alba, Rodríguez, Gasset, Ruiz Giménez y Alcalá Zamora. Entre los conservadores, resultaron nombrados Maura, Dato, González, Besada, Sánchez de Toca, Cierva y Burgos Mazo. Los tradicionalistas no catalanes estaban representados por Vázquez de Mella, recién escindido del partido carlista, y Senante, integrista. De las izquierdas habían sido elegidos Melquíades Álvarez, Pedregal, Lerroux y Besteiro. Y completaba la lista un vasco, José de Orueta". (Jesús PAVON: *Cambó,* ob. cit. p. 608). También se agregaría a la Comisión el diputado navarro Víctor Pradera, que el mismo día de la constitución de la misma participaba en Pamplona en la Asamblea de Ayuntamientos que debatió sobre la reintegración foral.

trabajos el 2 de enero de 1919. Se designó una ponencia integrada por Maura, Sánchez Maura, Rodrigáñez, Ruiz Jiménez y Alcalá Zamora, que trabajó sobre un texto elaborado por el líder conservador, de quien se decía estaba arrepentido de haber provocado la retirada del Congreso de la Minoría catalana. El 6 de enero formularon su propuesta al pleno de la Comisión.

Para elaborar el dictamen se crearon dos subponencias, una encargada de redactar las bases para Cataluña y la otra para el País Vasco. La subponencia vasca para la redacción del proyecto autonómico vasco quedó constituida por el diputado por Guipúzcoa, Manuel Senante (integrista), el senador Pedro Chalbaud (nacionalista) y el diputado provincial por Guipúzcoa, José de Orueta (liberal). Para entonces Navarra, en una magna Asamblea de Ayuntamientos presidida por la Diputación Foral y a la que también asistieron todos sus diputados y senadores, había expresado el 30 de diciembre de 1918 su voluntad de quedar al margen de una hipotética región vasco-navarra al tiempo que acordaba proponer una fórmula de reintegración foral específica para Navarra.

El 9 de enero de 1919, la subponencia vasca dio por finalizados sus trabajos. Contenía una fórmula alternativa. La primera, plenamente ortodoxa desde el punto de vista foral, reflejaba la propuesta formulada por las Diputaciones en su Mensaje de 1917:

> Artículo 1º. Quedan derogadas, desde la promulgación de la presente ley, las de 19 de septiembre de 1837 y de 25 de octubre de 1839, quedando asimismo sin efecto, en cuanto a Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y todos sus Municipios, cuantas leyes y disposiciones modificaron su régimen y funcionamiento, y, en su virtud, se les reintegran todas las atribuciones de que gozaban con anterioridad a aquellas leyes, dentro siempre de la unidad de la Nación española.
>
> Artículo 2º. Como consecuencia, quedan restaurados, con todos sus derechos y atribuciones, los Organismos forales que en ellas existían, a los cuales incumbirá determinar su régimen, constitución y funcionamiento, así como fijar, de acuerdo con el Gobierno, la adaptación a la época actual de sus relaciones de derecho con el Estado.
>
> Artículo 3º.- Hasta que se constituyen las Juntas Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, quedan las actuales Diputaciones investidas de las facultades necesarias para su régimen.

Ahora bien, “como quiera que, por antecedentes parlamentarios muy recientes

y por otros elementos de juicio, es de presumir que la petición deducida en el apartado anterior no sea acogida o informada favorablemente, se expone a continuación, con la respetuosa protesta indispensable con carácter subsidiario y para no demorar, por esta causa las labores de la Comisión, una solución autonómica sobre las siguientes bases…".

Los miembros de la subponencia se resignaban –quizás con la boca pequeña y para quedar bien con las Diputaciones– a aceptar, con carácter subsidiario, un régimen autonómico que no tendría como fundamento los derechos históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya sino que se produciría por voluntad del Estado. Dicho régimen no impediría la creación de una Región vasca, previo cumplimiento de las reglas generales establecidas con carácter general para la creación de regiones autónomas, ni tampoco que, por decisión de los Ayuntamientos de cada una de las Provincias se acordara o bien el restablecimiento de las Juntas Generales, adaptadas a las necesidades del tiempo presente, o bien la creación de otros organismos para el ejercicio de la autonomía.

Los subponentes (Chalbaud, Senante y Ortueta) sabían que esta fórmula subsidiaria se ajustaba al pensamiento de la mayoría de la Comisión extraparlamentaria. Conocían de primera mano que la obsesión de Romanones y de los líderes de los partidos dinásticos era conceder la autonomía a los municipios en virtud de un acto de soberanía del Estado, en la creencia de que se evitaría así que los poderes regionales pudieran considerarse como únicos titulares de la soberanía en sus respectivas regiones. Por esta razón, la creación de regiones autónomas –salvo en el caso de Cataluña- tendría que estar necesariamente precedida de la implantación de la autonomía municipal, atribuyendo además a los Ayuntamientos la iniciativa para su creación.

En cambio, desde el punto de vista competencial las Provincias Vascongadas –cada una de ellas– verían ampliadas, según el texto de la subponencia, sus atribuciones administrativas en las siguientes materias: régimen municipal (con pleno respeto a la autonomía de los Ayuntamientos), la enseñanza en todos sus grados, las obras públicas provinciales, beneficencia pública y privada, sanidad e higiene, orden público, derecho social, la designación del personal, etc. Los asuntos judiciales se sustanciarían y resolverían dentro de las Provincias Vascongadas y Navarra, salvo en lo que fuera competencia del Tribunal Supremo. Se establecía la cooficialidad del castellano y del vascuence. Se regulaba la manera de contribuir a los gastos del Estado en proporción con la riqueza de cada provincia. Las fuerzas de tierra, de entre las asignadas por el Estado para el servicio militar, se instruirían y servirían dentro del territorio de las tres provincias, salvo en caso de

guerra. Y también en materia de derecho civil foral[295] la competencia sería de la región vasca.

El proyecto Romanones para la regionalización de España (1919)

El 20 de enero la Comisión extraparlamentaria terminó la redacción de las Bases, que Romanones incluyó íntegramente en un proyecto de ley sobre Organización Autonomista Municipal y Regional.[296]. Adviértase que la Comisión quedó reducida notablemente por cuanto los designados pertenecientes a los partidos de izquierda y buena parte de los catalanistas declinaron el nombramiento. En consecuencia, la ponencia redactó un proyecto que se apartaba en gran medida de las aspiraciones catalanistas.

El 21 de enero se reabrieron las Cortes. El proyecto remitido el día anterior por el gobierno a las Cortes regulaba el régimen municipal y provincial, preveía la creación de regiones y contenía una serie de disposiciones relativas a Cataluña, a las Provincias Vascongadas y a Navarra.

El artículo 4º del proyecto establecía que las cuatro provincias catalanas formarían la región de Cataluña. Las instituciones de la región serían la Diputación, elegida por sufragio universal, y la Generalidad, encargada de gobernar y administrar a la región. El poder central tendría un Gobernador regional, cargo que recaería en un ex ministro de la Corona. En realidad, se trataba de una mera descentralización administrativa, sin rastro de autonomía política. La región quedaba inserta en el régimen local, sin potestad legislativa alguna.

La disposición adicional transitoria tercera se refería a las Provincias Vascongadas y a Navarra en los siguientes términos:

> Queda confiado a la iniciativa de los Ayuntamientos en cada una de las Provincias Vascongadas y la de Navarra, con el asesoramiento que estimen oportuno, el proyecto de restauración y adaptación a las actuales circunstancias de sus antiguos organismos forales. Estos proyectos habrán de redactarse y de aprobarse conforme a los artículos 2º y 3º de esta ley[297].

295 Víctor Manuel ARBELOA: *Navarra ante los Estatutos. 1916-1932*, Pamplona, 1978, p.21-22.

296 Véase el Apéndice 11 al número 110 del Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados.

297 En sus artículos 2º. y 3º el proyecto regulaba el procedimiento a seguir con carácter general para la creación de regiones. “Los Municipios cuyos términos formen territorio continuo y

La redacción de esta adicional transitoria no podía ser más desafortunada en lo que a Navarra se refiere. De facto quedaba derogada la Ley de 1839, en la que se sustentaba la Ley Paccionada de 1841, y se marginaba a la Diputación Foral, única institución que podía pactar con el Estado la modificación de su régimen foral. El Gobierno consideraba, sin embargo, y así se afirma en la exposición de motivos del proyecto que "sin menoscabo ni quebranto de la actual situación de las Provincias Vascongadas y Navarra se ofrecen medios de dar satisfacción a sus aspiraciones sobre la base de los Ayuntamientos que fueron siempre cimiento de su régimen foral", afirmación válida para el País Vasco pero no para Navarra. No olvidemos que los diputados vascos habían presentado en noviembre de 1918 una proposición de ley solicitando la derogación de la Ley de 1839 y la vuelta al estado anterior, lo que implicaría el restablecimiento de las Juntas y Diputaciones generales, pretensión a la que el proyecto daba satisfacción. No así a las aspiraciones nacionalistas que, como ya señalamos anteriormente, en la conferencia de las Diputaciones vascas celebrada el 19 de noviembre de 1918, la Diputación vizcaína, regida por los nacionalistas vascos, habían presentado un proyecto de Estatuto Orgánico de la Autonomía Vasca, en términos similares a las Bases de la Mancomunidad de Cataluña entregada el 29 del mismo mes al presidente García Prieto, para la constitución de una Región vasca.

En cuanto a Cataluña, la exposición de motivos abría la puerta a la promulgación de un futuro Estatuto de autonomía, dado que así se preveía en los artículos 2º y 3º del proyecto:

> Cree también el Gobierno que existiendo en Cataluña un estado de conciencia categóricamente expresado y definido, ha de ser inaplazablemente satisfecha la petición del estatuto de autonomía, y en este punto tiene la esperanza de llegar a una solución que satisfaga los anhelos y estreche todos los vínculos de amor con el resto de España.

No esperó la Mancomunidad de Cataluña a la aprobación de Ley, pues el 25 de enero de 1919 aprobó un proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña que difería de las Bases de noviembre de 1918. En lugar de definir las competencias del Estado, optaba por concretar las de Cataluña[298]. Desde el punto de vista insti-

tengan actualmente tradiciones conservadas e intereses comunes –establecía el artículo 2º-, que den a su agrupación fundamento histórico o natural, podrán restaurar o constituir regiones en que cabrá reunir, pero no dividir las provincias existentes. El propósito será gobernar y dirigir automáticamente los asuntos de su común interés que no estén reservados como concejiles a los Ayuntamientos ni tampoco correspondan a la soberanía de la nación, pudiendo acordar en la forma que a seguida se expresará pedir al Gobierno que someta a las Cortes un proyecto de ley ordenadora del Estatuto de la región".

298 Las competencias de la Región catalana serían la enseñanza en todos sus grados y el nombramiento de los maestros; el régimen municipal y provincial; el derecho civil catalán y la organi-

tucional, la novedad consistía en que habría un Parlamento bicameral: Senado y Congreso. La elección de este último sería por sufragio universal, mientras el Senado lo sería por los regidores de los Ayuntamientos de Cataluña. En las materias atribuidas a la región autónoma, el Parlamento tendría potestades normativas. La autoridad superior de Cataluña correspondería al Gobernador general, que en la práctica ejercería las funciones propias de un jefe de Estado: sancionar las leyes del Parlamento de Cataluña, convocar y disolver las Cámaras regionales, nombrar y separar a los "ministros" del Gobierno regional así como a su presidente. Este representaría al Gobierno central en todas las funciones del Estado en el territorio catalán. El Estatuto nada decía de a quién correspondía el nombramiento del Gobernador general. Es de suponer que sería designado por el Gobierno central, pues entre las facultades del Parlamento se incluía la de recibir el juramento del Gobernador general de observar las leyes que garantizan la autonomía de la Región. No obstante, ningún mandato del Gobernador general, en su carácter de representante y cabeza de la Región, podría llevarse a efecto sin el refrendo de un ministro regional. En materia de Hacienda, las contribuciones directas serían competencia de la Región, aunque no se podrían aplicar tipos diferenciales con los de régimen común para garantizar la unidad de mercado[299]. La enseñanza del castellano sería obligatoria pero sólo en las escuelas de primera enseñanza.

Para dictaminar el proyecto del gobierno Romanones se constituyó una ponencia en el Congreso presidida por Niceto Alcalá Zamora que introdujo importantes modificaciones sobre todo en relación con la autonomía catalana, la vasca y la navarra[300], si bien la regionalización seguía inserta en el ámbito del régimen local y, por tanto, configuraba un Estado descentralizado pero no autonómico. El dicta-

zación en el territorio de Cataluña de la Administración de Justicia (la casación en materia de derecho civil catalán correspondería a un Tribunal organizado al efecto por el Poder regional); el nombramiento de los registradores y notarios; todas las obras públicas de Cataluña, excepto los ferrocarriles, canales y puertos de interés general español; el servicio telefónico; todos los servicios forestales y agronómicos; la roturación de terrenos incultos y la desecación de marismas y humedales; beneficencia y sanidad; policía y orden público interior, salvo en el estado de guerra.

299 "Siempre que de la liquidación de los Presupuestos generales del Estado resulte que los gastos del mismo fuera de Cataluña, en aquellas materias que por este Estatuto se reservan al Poder regional, hayan sido inferiores al producto, fuera de Cataluña, de las contribuciones que, según el artículo anterior, se otorgaran al mismo Poder regional, la Hacienda del Poder autonómico catalán abonará a la del Estado español una parte proporcional de la diferencia. En caso contrario, será la Hacienda del Estado quien habrá de abonar a Cataluña la dicha parte proporcional. / La proporción en que habrá de participar Cataluña en el abono o en la percepción indicadas, se determinará cada cinco años por una Comisión mixta con base a la proporción en que Cataluña participe en los impuestos que, por todo el territorio, se haya reservado el Estado" (artículo 13).

300 Formaban parte de la Ponencia, además de Alcalá Zamora, diputado por Jaén, los diputados Félix Benítez de Lugo (Canarias), José Centeno (Sevilla), Isidro Pérez Oliva (Salamanca), Salvador Raventós (Gerona), Carlos E. Montañés (Teruel), Manuel Kindelán (Tarragona), Fernando López Monís (Albacete), Eduardo Ortega y Gasset (Málaga) actuando como secretario Álvaro de Figueroa y Alonso Martínez, Marqués de Villabrágima, hijo del Conde de Romanones, (Badajoz). En la Ponencia había por tanto dos diputados catalanes, pero ningún vasco ni navarro.

men lleva fecha de 4 de febrero de 1918 y se publicó ese mismo día en el *Diario de Sesiones* del Congreso[301].

Se mantenía la posibilidad de crear Regiones, que contarían con un amplio haz de competencias administrativas que se consignarían en el correspondiente Estatuto regional aprobado por las Cortes ("proyecto de ley para estatuir la región").

La regulación de la autonomía de Cataluña ofrecía algunas novedades en relación con el proyecto Romanones. Renacía la Generalidad como auténtico gobierno regional. No habría poder legislativo propiamente dicho, pero sí una Diputación regional representativa encargada de elegir y controlar a la Generalidad, así como de dictar normas jurídicas cuyo contenido material no se diferenciaba de la ley. Tampoco habría dos cámaras, como proponía la Mancomunidad catalana, pero en la composición de la Diputación regional se hacía una cierta concesión al corporativismo[302], pues dos tercios de sus miembros serían elegidos por sufragio universal, pero del tercio restante una mitad sería elegida por los Ayuntamientos y la otra mitad por las demás corporaciones y asociaciones existentes en la región[303]. La representación del Estado quedaría a cargo de un gobernador, ex ministro de la Corona.

La autonomía vasca en el proyecto Romanones

A la autonomía vascongada se refieren los artículos 20 a 26 de la ponencia de la Comisión extraparlamentaria. Se mantenía el provincialismo vascongado sin preverse, a diferencia del caso catalán, la creación de una Región vasca. Se conservaban y respetaban los servicios y atribuciones gestionados hasta entonces por las Diputaciones Provinciales, incrementándolos con nuevas competencias:

> Corresponderá también a cada provincia: establecer y dirigir servicios de Sanidad o instituciones de Beneficencia, y ejercer el protectorado de éstas en las de carácter particular; crear, organizar y sostener establecimientos de enseñanza de todas clases; velar por la conservación de los monumentos,

301 Véase el texto íntegro del dictamen en el Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Dictamen de la Comisión sobre el proyecto de ley relativo a organización autonomista municipal y regional. Apéndice 5º al núm. 117 de 4 de febrero de 1918.

302 El corporativismo no estaba demonizado en aquella época y no se consideraba incompatible con el sistema representativo.

303 Hay que tener en cuenta que el asociacionismo cultural, económico y sindical era muy intenso, especialmente en Barcelona, y desempeñaba un importantísimo papel en la movilización popular catalanista.

> favorecer el progreso de las Bellas Artes; promover, conceder o contratar obras públicas, ferrocarriles o tranvías de interés provincia, líneas complementarias telegráficas o telefónicas, caminos, canales o puertos de interés local, aprovechamientos de aguas, incluso los destinados a producir energía eléctrica; hacer y regular el aprovechamiento de los montes públicos; crear, reglamentar o favorecer las instituciones de auxilio al crédito, riqueza urbana o agrícola, industria, comercio, pesquería y demás manifestaciones del capital y del trabajo.

Los Ayuntamientos de cada Provincia, juntamente con la Diputación Provincial, designarían representantes

> que examinen juntamente con la Diputación provincial el proyecto de organización, que inspirada en las tradiciones forales y adaptada como mejor entendieran a la época actual, deba reemplazar a dicha Diputación.

Esto abría el camino para la restauración actualizada de las Juntas y Diputaciones Generales.

Los preceptos relativos a la enseñanza y al uso del idioma catalán en el Estatuto de la Región catalana serían de aplicación a las Provincias Vascongadas respecto al idioma vasco de forma que, previa petición expresa cada Provincia, podría establecer y sostener a sus expensas cuantas escuelas estimara convenientes

> (…) en las cuales, presupuestas siempre las condiciones normales de moralidad e higiene, será obligatoria la enseñanza de la lengua castellana, se habrá de observar el régimen mismo de las escuelas sostenidas por el Estado y la educación cívica deberá dirigirse a formar hombres amantes de la Patria, tanto en la comunidad vecinal, como en la regional y en la nacional.

El Estado se reservaba el derecho a sostener cuantas escuelas y establecimientos "estime convenientes para la enseñanza o la cultura". De todas formas, los redactores del dictamen no las tenían todas consigo a la hora de reconocer la cooficialidad del castellano y del vascuence como se refleja en el artículo 24, que contiene normas que sin duda asombrarán a los partidarios o detractores del bilingüismo:

> A petición de cualquiera de las provincias Vascongadas será aplicable a la misma, en cuanto al uso oficial de idiomas, lo dispuesto en los artículos

> 10,13 y 14, y el 15, excepto el párrafo último[304], pero habida cuenta de la mayor dificultad y distinta localización del vascuence, se observarán, aparte de la excepción expresada, las siguientes reglas especiales:
>
> 1º. Determinación, previo acuerdo entre la Junta u organismo foral y el Gobierno, de los funcionarios, demarcaciones y actos en relación, con los que se exigirá y utilizará respectivamente el conocimiento o empleo de la lengua vasca.
>
> 2º. Plazo de cinco años, a partir del acuerdo expresado, para la exigencia efectiva de tal requisito a los funcionarios que se determine, sin perjuicio de que se procure anticiparlo; y
>
> 3º. Obligación en el profesor de establecimientos sostenidos por la provincia para aclarar en castellano las explicaciones que hubiese dado en vascuence a los alumnos que no lo comprendiesen.

El régimen hacendístico, regulado en el artículo 24, contiene una gran novedad: la supresión los conciertos económicos[305] y su sustitución por un nuevo y peculiar régimen de autonomía fiscal cuajado de limitaciones:

> En todo lo que no vedaran las leyes como límite de la competencia provincial vascongada se constituirán las respectivas Haciendas, en la forma que cada una de las tres provincias estime conveniente a sus intereses.
>
> Las demás relaciones económicas se regularán por el Estado con las representaciones separadas de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya sobre la base de que los habitantes de cada una de ellas contribuyan a las cargas públicas generales, según su riqueza, en igual proporción que los demás españoles. Para hacerlo efectivo en la parte que no sea objeto de las rentas y tributos cobrados directamente por el Estado, allí, como en el resto del territorio nacional, se compensarán los servicios que, siendo hoy de cargo del Estado, queden encomendados a la Provincia o Municipio. *El resto se pagará mediante un*

304 La excepción de dicho párrafo del artículo 15 implicaba que en los Tribunales vascongados sólo se podría informar en castellano, a diferencia de los Tribunales catalanes donde también podría utilizarse el catalán.

305 "El concierto económico-administrativo vigente con aquellas provincias continuará estándolo, dentro de su duración, hasta que quede fijado y entre en vigor el cupo a que alude el art. 25. Durante ese periodo y aun después de fijado el cupo, las Diputaciones mientras subsistan y las Juntas u organismos forales en su día, tendrán en la vida interior de las provincias las facultades económico-administrativas que actualmente les estén reconocidas, y si el ejercicio de alguna de ellas supusiera o suscitase dificultad al implantarse la autonomía municipal, serán tales dificultades solucionadas por ley especial, en cuya preparación se oirá por el Gobierno a las Corporaciones interesadas" (Artículo 25, párrafo segundo)

> *cupo por cada provincia que complete la proporción antes citada, cuyo cupo establecerá el Estado de acuerdo con aquella y con una base automática de proporcionalidad que ha de aplicarse en cada presupuesto anual del Estado*. A tal efecto se constituirá para cada provincia una Comisión mixta permanente (…), presidida por el consejero permanente de la Sección de Hacienda del Consejo de Estado. Dichas Comisiones, dentro del primer trimestre de cada ejercicio y atendiendo a la progresión que durante el anterior aparezca en el resto del país, tanto en el gasto de los servicios transmitidos como en la recaudación de los ingresos materia del cupo, determinarán la cuota suplementaria que sobre la inicial fija deberá abonarse durante el trimestre último. Esta resolución será recurrible por infracción de las bases que se fijan, y dentro del término de un mes, ante el Tribunal Supremo, que resolverá en pleno y con urgencia. Si el agravio se fundase en alteración sensible de la riqueza contributiva en cualquiera de las tres provincias, será sometido aquél a las Cortes para su decisión por ley especial.

La reintegración foral navarra: la "magna asamblea" de 1918

El 6 de noviembre de 1918, la Diputación de Navarra recibió un telefonema en el que se le informaba de que los diputados vascos en el Congreso habían presentado la siguiente proposición de ley:

> Los diputados que suscriben, inspirándose en los deseos reiteradamente manifestado *por el pueblo vasco*, de ser reintegrados en sus peculiares instituciones y considerando inaplazables el cumplimiento de este mandato y la necesidad de dar satisfacción a tal anhelo, tienen el honor de someter a la aprobación del Congreso la siguiente proposición de ley:
>
> Artículo 1º. Queda derogada desde la promulgación de la presente Ley la de veinticinco de Octubre de mil ochocientos treinta y nueve y cuantas disposiciones se dictaron para ejecutarla o como su complemento y desarrollo.
>
> Artículo 2º. Las actuales Diputaciones Provinciales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya *y la Diputación Foral de Navarra* determinarán el régimen de transición con arreglo al cual se constituirán los organismos que en ellas hayan de actuar por virtud de lo dispuesto en el artículo anterior.
>
> Artículo 3º. Se autoriza al Gobierno para que en su día pueda tratar y convenir con las legítimas representaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya las bases en que descanse la mutua y cordial conveniencia de aquellos territorios por el Estado español.

Firmaban la proposición, fechada el 4 de noviembre de 1918, los diputados nacionalistas vizcaínos Domingo Epalza, Ramón de la Sota y Anacleto de Ortueta.

La proposición incluía a Navarra al considerarla parte integrante del "pueblo vasco" y, sobre todo, implicaba la derogación unilateral de la Ley Paccionada, dado que se trataba de una norma dictada en ejecución de la Ley de 1839, cuya derogación se solicitaba explícitamente.

La iniciativa de los diputados nacionalistas provocó una gran indignación en amplios sectores de la opinión navarra. *Diario de Navarra*, el 8 de noviembre de 1918 publicó un extenso comentario titulado "Navarra no ha pedido nada", con un expresivo subtitular: "Cuando Navarra tenga que pedir algo lo pedirá ella misma". Proclamaba que "Navarra es Navarra, y para hablar en nombre de ella no hay más que una voz: la de todos los navarros". Todo cuanto afectara a su "organización íntima" corresponde "a todos los navarros, a Navarra propiamente dicha", de manera que la representación de los navarros en estos "*granados hechos* corresponde exclusivamente a nuestra Excelentísima Diputación Foral". Suponía el periódico conservador que la Diputación "no habrá otorgado poderes y su autoridad a los parlamentarios bizcaitarras para que hablen, como hablan, en nombre de Navarra. Por consiguiente, el nombre de Navarra ha sido tomado en vano. Navarra es mayor de edad en la Historia desde hace muchos siglos".

El órgano jaimista *El Pensamiento Navarro* al día siguiente publicaba un extenso artículo de su director, Javier Etayo, titulado "La autonomía de Navarra", en el que después de transcribir el editorial de *Diario de Navarra*, manifestaba que "cuanto en estos comentarios se dice relativo al abuso de representación cometido, más que ahora en otras ocasiones, por los nacionalistas, nos parece atinado". Sin embargo, el periódico carlista discrepaba "de la afirmación de que la representación de Navarra en estos granados hechos corresponda exclusivamente a la Diputación Foral. Esto no es exacto en puridad foral, porque sobre granados hechos o negocios del Reino solo las Cortes de Navarra con la Corona podían resolver". *El Pensamiento Navarro* fundamentaba su afirmación en que la actual Diputación "ni por la manera de su elección ni por los precedentes de su actuación, es representación de la opinión de Navarra. Y decimos esto, porque no la eligieron libremente los navarros sino sometidos a toda suerte de coacciones e influencias sórdidas, entre ellas la de una campaña calumniosa e infundada contra los anteriores diputados, en la que tomó parte importante el mismo *Diario*"[306]; y porque esta Diputación, precisamente en el problema de la reintegración foral, que

306 En las elecciones del 1 de mayo de 1917, el carlismo perdió el control de la Diputación navarra. Había en ella cuatro liberales (Baztán, Guelbenzu, Badarán y Usechi, dos carlistas (Martínez Alsúa y Sanz) y un integrista (Juanmartiñena).

se planteó en la primavera del año pasado, no adoptó la actitud que correspondía a la representación de Navarra, sino que siguió conducta perjudicial para la causa foral nuestra y desoyó la voz de Navarra". El artículo terminaba con esta proclamación que despejaba "cualquier duda sobre la integridad de nuestro navarrismo y nuestro vasquismo. La reintegración foral completa, entendiendo por fueros la esencia y no la forma de los derechos de este antiguo Reino de Navarra; análoga restauración de los fueros de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y de todas las antiguas personalidades políticas de España; y más aún, una federación vasca, dentro de la Federación española, para dar vida a la personalidad vasca, que existe aunque no sea política, son los anhelos más cordiales nuestros, después de los anhelos religiosos. Y lo serán siempre, aunque, lo que Dios no permita, sean muchos, sean mayoría los navarros que no los sientan, porque solo eso puede pedir la voz de Navarra. Si llega el día en que Navarra no pida eso, será que Navarra tiene un alma nueva, peor quedará vivo, por lo menos en nosotros, un pedazo de su vieja alma. Pero –seamos optimistas- no hay que pensar en esto; precisamente, en medio de tanto horror bélico y de tanta perturbación, gracias a Dios parece abrirse camino a las aspiraciones legítimas de nuestro pueblo"[307].

El clima político volvía de nuevo a caldearse. El anhelo de la reintegración foral parecía un denominador común de todas las formaciones políticas. Pero no había unidad de criterio, pues había ciertas discrepancias sobre qué hacer con la Ley Paccionada. Por otra parte, estaba la cuestión de si Navarra debía o no sumarse a las Provincias Vascongadas para conseguir la anhelada reintegración compartida por amplios sectores de la opinión navarra. Entre los liberales dominaba la idea de mantener el *statu quo*. Los carlistas no tenían una postura unánime, aunque anhelaban la reintegración foral y, por tanto, la vuelta a la situación anterior a 1839. Los nacionalistas eran los únicos que tenían bien claro el camino a seguir. La reintegración foral pasaba a un plano secundario ante la oportunidad que se les presentaba de la unidad política vasca mediante la creación de una Región autónoma.

El 17 de noviembre, *El Pueblo Navarro*, de tendencia liberal demócrata, publicó una carta del diputado navarro Manuel Aranzadi, que se había adherido a la proposición de ley de los diputados vascos, aunque su firma no aparece en ella, en la que, entre otras cosas, decía: "Navarra, la nacionalidad, o si se quiere, la región de más decidido relieve y característica personalidad, permanece petrificada, estática, indiferente al movimiento descentralizador que se advierte, y *Diario de Navarra*, órgano principal de opinión, y como tal, principal responsable de un triste estado de aplanamiento, levantando su dedo amenazador nos dice: 'Nava-

307 Javier Etayo sería años después director del periódico nacionalista *La Voz de Navarra*. Pronto comprobaría que la mayoría de los navarros –incluidos sus correligionarios carlistas- no compartían sus tesis sobre la Federación vasco.

rra no ha pedido nada', y a renglón seguido anuncia que ahora [¡a buena hora!], hay que pensar en lo que se va a pedir y hay que esperar a que todos [hasta los mauristas] se pongan de acuerdo para formular la petición". Justificó su apoyo a la proposición manifestando que estaba obligado a pedir la derogación de la Ley de 1839 "que transformó a Navarra de *Reino de por sí* con órganos de soberanía, en mera provincia española, con órganos tan sólo para recibir la influencia del centralismo". Le respondió *Diario de Navarra* con esta frase lapidaria: "*Amigos de Vizcaya, sí; supeditados a ella o confundidos con ella, no*".

El 20 de noviembre de 1918 el Ayuntamiento de Pamplona aprobó el siguiente acuerdo, a propuesta de los concejales jaimistas:

> Primero. El momento actual es el más conveniente y favorable para reclamar la más amplia autonomía de Navarra.
>
> Segundo. Esta autonomía tiene su fórmula concreta, sencilla y acabada en la derogación de la Ley de 25 de octubre de 1839 y la consiguiente restauración de todos los organismos y fueros navarros.
>
> Tercero. Rogar a la Excma. Diputación Foral de Navarra acuerde inmediatamente reclamar esta autonomía y derogación de la Ley de 1839 de las Cortes, por los procedimientos que juzgue más eficaces.

Este acuerdo contó con el apoyo de los concejales de la mayoría carlista y de las minorías integrista, liberal, nacionalista, republicana y socialista. Sólo votó en contra el concejal conservador Demetrio Martínez de Azagra, que defendió que la derogación de la Ley Paccionada "pudiera originar gravísimas consecuencias para la provincia de Navarra".

El Ayuntamiento pamplonés acordó además invitar a los demás Ayuntamientos de Navarra a que se adhirieran al acuerdo. Fueron numerosos los municipios los que secundarían este requerimiento.

La propuesta carlista aclaraba las cosas. Ponía fin a la discusión sobre si el momento era o no el adecuado para reclamar una mayor autonomía. Para Navarra no había necesidad de otra receta regionalista que la de derogar la Ley de 1839, con restauración de todos los organismos y fueros navarros, que era una manera diplomática de pedir el restablecimiento de las Cortes navarras. Y por último, se reconocía la legitimidad de la Diputación Foral para llevar a cabo las gestiones necesarias, lo que significaba que no compartían la opinión del director de *El Pen-*

samiento Navarro a la que antes nos hemos referido.

El día 25 de noviembre, una Comisión de la Diputación integrada por el vicepresidente Baztán y los diputados Guelbenzu y Badarán se trasladó a Madrid, donde realizó diversas gestiones sobre asuntos de interés para Navarra. Los comisionados fueron recibidos por el rey Alfonso XIII, con el que trataron de la cuestión foral[308]. El rey expresó su deseo de conocer con detalle las leyes de 25 de octubre de 1839, y la de 16 de agosto de 1841, y también las normas generales de gobierno y administración de Navarra antes de dichas fechas, es decir, las propias del antiguo Reino.

Poco después, se conocería el dictamen de la Comisión designada para debatir el proyecto de ley de Organización Autonomista Municipal y Regional presentado a las Cortes por el Gobierno del Conde de Romanones. En el texto del dictamen, aprobado por la Comisión parlamentaria el 4 de diciembre de 1918, bajo la presidencia de Niceto Alcalá Zamora, se hacía referencia a Navarra en el artículo 27 que decía así:

> La restauración o modificación de usos u organizaciones tradicionales en los Municipios de Navarra se podrá realizar con toda la amplitud que establecen el art. 20, párrafo primero [autonomía vascongada], y su referencia a la base 8ª [respeto a las tradiciones locales], oyendo el Gobierno a la Diputación foral, por cuyo conducto se elevarán las peticiones o cartas.
>
> La Diputación foral de Navarra, con la intervención de los Ayuntamientos y en la forma que mejor estime, acordará, si lo creyese conveniente, la propia reorganización foral, que comunicará al Gobierno al solo efecto mencionado en el apartado final de dicho art. 20[309].
>
> La propia Diputación, reorganizada foralmente en su caso, propondrá al

308 El 7 de diciembre de 1918, el vicepresidente Baztán envió al Mayordomo Mayor de Palacio, un ejemplar de la obra Navarra en la guerra de la independencia. Biografía del guerrillero D. Francisco Espoz (Espoz y Mina y noticia de la abolición y restablecimiento del régimen foral, de Hermilio Olóriz, publicada en 1910, "en que se reseña nuestra constitución política y los organismos de gobierno de Navarra antes de la ley de Octubre de 1839. El régimen de derecho estaba fundado en el Fuero general, Novísima Recopilación de Navarra en las Leyes de las Cortes de Navarra (las últimas se celebraron en 1828-1829), Fueros, usos, costumbres y privilegios de los pueblos de este antiguo Reino. El estudio de todo ello sería muy laborioso pero en las leyes de 1839 y 1841, y en nuestra antigua constitución, hay datos suficientes para formar juicio sobre lo que deseaba Su Majestad". Copia de la carta se conserva en el Archivo General de Navarra.

309 El párrafo final del artículo 20 decía así: "El proyecto, una vez aprobado, se comunicará al Gobierno al solo efecto de que aprecie, sin reformarlo ni entrar en el fondo de su acierto y oportunidad, si existe o no transgresión de las leyes, pudiendo implantarse desde luego en caso de que no la haya, y sometiendo la dificultad, si la hubiere, a decisión de las Cortes mediante una ley especial".

> Gobierno las modificaciones que estime oportunas en el actual régimen autonómico que posee dicha provincia y, en las leyes y convenios que regulan sus relaciones con el Estado. El Gobierno, tratando con la representación provincial de Navarra y oyendo por su parte al Consejo de Estado en pleno, antes de llegar al acuerdo final, someterá el que se conviniese con aquélla a la definitiva aprobación de las Cortes mediante ley especial.

La redacción de este precepto no podía ser más confusa. De una parte, los Ayuntamientos podían tomar por su cuenta, sin contar con la Diputación, la iniciativa para convertir a Navarra en una Región autónoma con arreglo a las normas generales de la proyectada ley autonomista. Pero, por contra, podía amparar a la Diputación foral para convenir con el Estado la reintegración foral. El problema era que la vuelta a la situación anterior a 1839 y 1841 suponía la restauración del reino de Navarra, cuyas instituciones fundamentales eran las Cortes, la Diputación del Reino, el Consejo Real –que era al mismo tiempo el tribunal supremo y el órgano de gobierno, sobre todo en materia municipal- y el Virrey. De modo que este concepto maximalista de la reintegración foral tendría la dificultad –jurídicamente insalvable– de que en una Constitución como la de 1876, propia de un Estado unitario, la tarea de encajar el estatus de Navarra como "reino de por sí" sería prácticamente imposible. El proyecto de ley era ciertamente autonomista, pero en ninguna parte autorizaba a los futuros organismos autónomos regionales a ejercer facultades legislativas. En las Provincias Vascongadas era más que razonable que la reorganización foral partiera de los Ayuntamientos. Ello permitiría el restablecimiento de las Juntas Generales que eran organismos de representación municipal, lo que no era incompatible con la creación posterior de una Región autónoma vasca. Sin duda, los redactores del proyecto en la Comisión extraparlamentaria desconocían cuál era la realidad institucional de Navarra en materia municipal.

Fácil es de comprender que el dictamen de Alcalá Zamora no iba generar ningún entusiasmo en la opinión navarra. El impacto del acuerdo del Ayuntamiento de Pamplona de 20 de noviembre sería tal que la reintegración foral, en sus términos estrictos, y por tanto, con la exigencia de la derogación de la Ley de 1839 se convertiría en un gran clamor popular. Y el asunto traspasaría los muros del Palacio de Navarra.

En sesión de 7 de diciembre de 1918, la Diputación conoció tres mociones sobre la cuestión. Una de ellas, firmada por el diputado foral Francisco Martínez, proponía la derogación de la ley de 1839 y la consiguiente restauración de todos los organismos y fueros navarros, e instaba a la Diputación a dirigirse a la representación navarra en las Cortes para que plantearan la reintegración foral para Navarra. En su moción, el diputado jaimista hacía referencia a la falta de legitimidad

de la Diputación para negociar la modificación de la Ley de 1841, que sólo podía realizarse en una "asamblea constituyente, que represente a la unión de todo el pueblo navarro"[310]. Coincidió en este punto con la propuesta del también diputado foral Francisco Usechi, que había presentado otra moción sobre el mismo asunto en la sesión de 28 de noviembre anterior, proponiendo la convocatoria de una reunión de representantes de los Ayuntamientos, asistidos por los diputados y senadores navarros y el Consejo Administrativo. La tercera moción estaba suscrita por los diputados forales Javier Sanz (jaimista) y Juan José Juanmartiñena (integrista). En ella instaban a la Diputación a que se reuniera con "las Representaciones de todo el pueblo y sean ellas quienes estudien y decidan la cuestión, tanto en su aspecto jurídico como económico, a fin de que Navarra sepa a qué atenerse"[311].

Las mociones se debatieron en la sesión de 16 de diciembre de 1918, quedando aprobada la presentada por Usechi[312], cuyo texto era el siguiente:

> Acordado por S.E., en virtud de votación verificada que se convocará en próxima fecha una asamblea para tratar del tan repetido asunto de la reintegración foral, después de algunas deliberaciones, se acordó: 1º. Convocar dicha asamblea a la Representación de la provincia en Cortes, al Consejo Administrativo de Navarra y a todos los Ayuntamientos de la provincia, debiendo concurrir éstos representados por uno o dos Vocales, indistintamente Alcalde o Concejales de los mismos, al objeto de tratar "si debe pedir la Diputación a los Poderes Públicos la derogación de la Ley de 1839, una vez considerada la misma por la asamblea, en sus aspectos sociales, político, económico y jurídico".
>
> 2º. Celebrar la asamblea en el Palacio Provincial el próximo día 30 a las 3,30 de la tarde"[313].

310 Anticipamos que en el Real Decreto Paccionado de 26 de enero de 1979, para la elección democrática de las instituciones forales, el Parlamento Foral tenía el carácter de una asamblea constituyente.

311 Véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero. Los derechos históricos de Navarra*, Pamplona, 1987, p. 70.

312 Votaron a favor de la moción de Usechi: el vicepresidente Baztán, Usechi, Badarán y Guelbenzu. A favor de la proposición de Sanz, votaron a favor el proponente y Juanmartiñena. Por su parte, el diputado Martínez votó a favor de su moción, por considerar "ofensivo para el pueblo navarro, que acordara la Diputación someter a una Asamblea el asunto de la reintegración foral, después de que el pueblo había manifestado por conducto de los Ayuntamientos, cuáles eran sus deseos, y que consideraba también, que era ofensivo para el Ayuntamiento de Pamplona que con tanto patriotismo se ha conducido, que no espere la Diputación a que exponga sus deseos dicha Corporación, y las adhesiones que a los mismos ha recibido". (*Actas de la Diputación Foral*, sesión del 16 de diciembre de 1918,)

313 *Archivo General de Navarra. Actas de la Diputación Foral*. Sesión del día 16 de diciembre de 1918. El acuerdo registró un voto en contra, el del diputado Francisco Martínez por estimar innecesaria la celebración de la Asamblea, después de que muchos Ayuntamientos habían expresado su voluntad favorable en la solicitud de apertura de conversaciones con el Gobierno

En congruencia con la moción aprobada, la Diputación acordó convocar a la Asamblea a los representantes de Navarra en las Cortes[314], al Consejo Administrativo y a dos representantes de cada Ayuntamiento[315], para tratar sobre si la Diputación debía pedir o no "la derogación de la Ley de 25 de Octubre de 1839 una vez considerada la misma por la Asamblea, en sus aspectos social, político, económico y jurídico".

El Pensamiento Navarro reaccionó con virulencia al acuerdo adoptado por la Diputación. En un editorial titulado "En defensa de la libertad del país. Los enemigos dentro", publicado el 17 de diciembre, se alineaba con el diputado foral Francisco Martínez, cuya moción respondía, según el periódico, a la doctrina sustentada por la Comunión Monárquica Tradicionalista y concluía: "Sabremos defender los fueros conculcados por los enemigos de dentro". Al día siguiente, volvió a la carga contra la Diputación. La opinión del país ya se había manifestado en contra de la Ley de 1839 a través de los Ayuntamientos –doscientos doce-, por lo que no se necesitaba de ninguna asamblea "a fin de conocer su voluntad consciente y reflexiva, y decidir en consecuencia si conviene en los actuales momentos pedir los fueros, modificarlos, o hacer donación graciosa de ellos al Estado Central". Se preguntaba qué ley navarra o norma estatal facultaba a la asamblea convocada para decidir "de la vida o de la muerte de nuestros fueros venerandos". Y alentaba a los representantes de los Ayuntamientos a plantear al inicio de las deliberaciones de la asamblea a "la solemne ratificación de los deseos expuestos por los ayuntamientos navarros".

Sin embargo, el jaimismo no ofrecería una postura uniforme sobre esta cuestión. De un lado se situarían Víctor Pradera[316], que después de Vázquez de Mella

---

por parte de la Diputación.

314 Los representantes de Navarra en las Cortes eran los senadores Cesáreo Sanz (jaimista), Valentín Gayarre (liberal) y el Vizconde de Val de Erro (maurista) y los diputados Víctor Pradera (jaimista), Manuel Aranzadi (nacionalista), Joaquín Llorens (jaimista), el conde del Vado (conservador datista), Celedonio Layún (maurista), Tomás Domínguez Arévalo, conde de Rodezno (jaimista) y José María Méndez Vigo (conservador datista).

315 La convocatoria se publicó en *el Boletín Oficial de la Provincia de Navarra*, número 152, de 20 de diciembre de 1918. (p. 2). Decía así: "Apreciada por la Diputación la importancia que encierra el problema de la reintegración foral y deseando afirmarse en la opinión del país, para que éste le marque la línea de conducta que debe seguir en asunto tan trascendental para la vida de Navarra, en su sesión celebrada el día 16 del corriente ha acordado: 1º Convocar en Asamblea a la representación de la provincia en Cortes, al Consejo Administrativo de Navarra y a todos los Ayuntamientos de la provincia, debiendo concurrir éstos representados por uno o dos Vocales, indistintamente Alcaldes o Concejales de los mismos, al objeto de tratar 'si debe pedir la Diputación a los Poderes públicos la derogación de la Ley de 25 de Octubre de 1839 una vez considerada la misma por la Asamblea, en sus aspectos social, político, económico y jurídico'.- 2º. Celebrar la Asamblea en el Palacio provincial el próximo día 30, a las tres y media de la tarde".

316 Yerra Jimeno Jurío cuando define a Víctor Pradera como "militante de extrema derecha" (ibídem, p. 64). El tradicionalismo no era en absoluto un movimiento de extrema derecha, ni fascista, ni totalitario.

es el pensador más sólido del tradicionalismo político, y el conde de Rodezno. Este último el 28 de octubre de 1917 había fijado la posición de la Comunión Tradicionalista en un acto celebrado en Lumbier. En resumen, sostuvo que las reivindicaciones vascongadas convenían a Navarra y debían ser secundadas por ella, no conjuntamente, sino en acción paralela. En toda España existe una reacción regionalista. El carlismo entendía que la máxima aspiración del sentir foral navarro no debía ser el mantenimiento íntegro del Pacto-Ley de 1841, al que calificó de "mal menor"[317]. Dentro de su propio partido, discrepaban de la estrategia marcada por Rodezno el diputado foral Francisco Martínez y el ex diputado foral Joaquín Beunza, que defendían la alianza con las Diputaciones vascongadas para reivindicar tanto la restauración de la foralidad perdida, como la reintegración foral de Navarra, lo que no implicaba necesariamente la unión política en una nueva región vasconavarra. Pese a estas discrepancias, en la propuesta sometida a la consideración de la Asamblea de Ayuntamientos de 30 de diciembre de 1918, aparecerán como veremos seguidamente las firmas de Pradera, el conde de Rodezno y Beunza, junto a la de otros dirigentes jaimistas.

No tenían razón, a nuestro juicio, las soflamas de *El Pensamiento Navarro*. Navarra había perdido sus Cortes por aplicación de la Ley de 1839. La Diputación era un organismo administrativo aunque tuviera carácter representativo. La contradicción del periódico jaimista era evidente. En las Provincias Vascongadas, sus reivindicaciones autonómicas habían sido acordadas en Asamblea celebrada en Vitoria en 1917 con los representantes de los municipios vascongados. Por otra parte, el Consejo Administrativo no era el equivalente a un parlamento regional. Luego lo que era válido para el País vascongado también debía serlo para Navarra. En la Asamblea estarían representados todos aquellos que habían surgido de las elecciones a las Cortes, a la Diputación y a los Ayuntamientos, de modo que sus acuerdos eran representativos de la opinión del país.

El Pueblo Navarro dio cuenta el 22 de diciembre de una reunión que el día anterior habían sostenido en el Senado los diputados y senadores navarros, al objeto de fijar su postura en la Asamblea, cuya convocatoria consideraron acertada, aunque no adoptaron una postura unitaria[318].

317 Véase la reseña del discurso del conde de Rodezno en Jimeno JURIO: *Navarra y Vascongadas*, Pamplona, 2008, p. 66-67.

318 No compartimos la opinión de Jimeno Jurío, expresada en *Navarra y Vascongadas (1917-1919)*, que es una recopilación de los artículos publicados en la revista *Punto y Hora*, próxima a los postulados de la izquierda nacionalista, entre 1977 y 1978. A su juicio (p. 270-272), la reunión de Madrid fue un "complot", porque lo único que debían haber hecho es sumarse a los acuerdos de los Ayuntamientos que exigían la derogación de la Ley de 1839 que la mera celebración de la Asamblea ponía en cuestión, demostrando que "el despotismo ilustrado sigue imperando en Navarra".

Por la mañana del día 30 de diciembre, hubo una concentración popular en la Plaza Consistorial de Pamplona, con motivo de la visita al Ayuntamiento que hicieron los representantes de los municipios que se proponían asistir a la magna Asamblea. En la plaza del Ayuntamiento se congregó una gran multitud que gritaba "¡Vivan los Fueros! ¡Viva Navarra libre! ¡Fuera la Ley de 1839!". El alcalde de Pamplona, el jaimista Francisco Javier Arraiza Baleztena, recibió a los alcaldes y concejales. Después la Corporación municipal, precedida por los maceros, clarines y timbales, y acompañada por numerosos ciudadanos, se dirigió al Palacio de Navarra para entregar a la Diputación en pleno el acuerdo adoptado el 20 de noviembre así como las numerosas adhesiones de numerosos Ayuntamientos. El vicepresidente Baztán dio la bienvenida a los comisionados municipales, reconoció como justa su petición y manifestó que la Diputación siempre había sentido anhelos autonomistas y prometió actuar "de acuerdo con las aspiraciones de los municipios navarros y los ex diputados forales"[319].

A las tres y media de la tarde se constituyó la Asamblea, a la que acudieron 349 delegados municipales[320]. Al comienzo de la reunión se leyó una propuesta firmada por José María Méndez Vigo, diputado a Cortes (conservador), Lorenzo Oroz, ex diputado foral (católico independiente), Demetrio Martínez de Azagra, ex diputado foral (maurista), Blas Morte, ex diputado foral (jaimista), Tomás Domínguez de Arévalo, conde de Rodezno, diputado a Cortes (jaimista), Rafael Gaztelu, ex diputado foral (conservador), Valentín Gayarre, senador (liberal dinástico), Severiano Blanco, ex diputado foral (liberal dinástico), Juan Miguel Astiz, ex diputado foral (liberal dinástico), Joaquín Beunza, ex diputado foral (jaimista), Joaquín María Gastón, ex diputado foral (liberal dinástico), Pedro Uranga, ex diputado foral (maurista), Joaquín Garjón, ex diputado foral (integrista), Celedonio Leyún, ex diputado foral (maurista), Dámaso Escudero, ex diputado foral (liberal), Félix Amorena, ex diputado foral (independiente), Máximo Goizueta, ex diputado foral (liberal), Ramón Lasantas (jaimista), Luis Elío, vizconde de Valderro (maurista), Cesáreo Sanz y Escartín, senador (jaimista), Joaquín Ignacio Mencos, conde del Vado, diputado a Cortes (liberal), Domingo Elizondo, ex diputado foral (conservador), Víctor Pradera, diputado a Cortes (jaimista) y Joaquín Llorens, diputado a Cortes, que había delegado su representación en el conde de Rodezno (jaimista). La propuesta, que había sido redactada por Pradera, decía así:

319 Jimeno JURIO: *Navarra y Vascongadas (1917-1919)*, ob. cit. p. 299-301. Después de la reunión con la Diputación, se produjeron algunos incidentes callejeros. Algunos manifestantes quemaron ejemplares de *Diario de Navarra* e insultaron a su director, Raimundo García. Asimismo, mientras la Asamblea estaba reunida, en la calle un grupo de manifestantes cantó el *Gernikako Arbola*. En previsión de incidentes, hubo un gran despliegue de las fuerzas del orden junto al Palacio de Navarra.

320 No enviaron representantes 26 Ayuntamientos. (Jimeno JURIO: *Navarra y Vascongadas (1917-1919. Reivindicaciones autonómicas y reintegración foral*, Pamplona, ob. cit., p. 303.)

> Los que suscriben, tienen el honor de proponer a la Asamblea se sirva acordar lo siguiente:
>
> 1º. Que *siendo aspiración constante de Navarra la reintegración foral* y habiendo reconocido el Gobierno recientemente la conveniencia de otorgar una organización autonómica a las diversas regiones, considera la Asamblea llegada la oportunidad de que *partiendo del régimen jurídico actual*, haga presente la Diputación al Gobierno que Navarra *reitera una vez más sus propósitos de restaurar sin quebranto de la unidad de España, la integridad de sus facultades forales, con derogación de todas las leyes y disposiciones que a ellas se opongan, manteniendo las especialidades características de este antiguo Reino adaptadas a las actuales y conveniencia de Navarra y armonizadas con las facultades del Estado español en las materias propias de éste*.
>
> 2º. Que la Diputación designe una Comisión que estudie y proponga concretamente en su día las bases del nuevo régimen.

Como puede observarse la propuesta sometida a la deliberación de la Asamblea difería del objeto de la Asamblea, según la convocatoria de la Diputación que se refería únicamente a verificar si la Ley de 1839 debía o no ser derogada. Sin embargo, la propuesta abogaba –sin citarla- por la derogación de "las leyes y disposiciones opuestas a las facultades forales", que englobaba tanto a la Ley de 1839 como a la Ley Paccionada de 1841, aunque también se decía que el proceso de reintegración foral había de hacerse "partiendo del régimen jurídico actual" que no era otro que el contenido en aquélla. No obstante, los representantes nacionalistas denunciarían, sin éxito, que se hurtaba a la Asamblea el debate sobre la cuestión fundamental relativa a la derogación o no de la Ley de 1839.

El primero en hacer uso de la palabra fue el senador jaimista Cesáreo Sanz y Escartín, presidente de la Junta Suprema de la Comunión Tradicionalista y uno de los firmantes de la propuesta. El senador recordó un reciente acuerdo de la Junta Suprema que, a su entender, amparaba la derogación de la Ley de 1839[321]. Luego

321 El acuerdo de la Junta Suprema de la Comisión Tradicionalista, de 17 de diciembre de 1918, proclamaba que "dentro de nuestra Monarquía, en la que el Rey reina y gobierna, es principio dogmático, el reconocimiento de la personalidad, derecho y libertades de los diferentes reinos y señoríos, que vinieron a constituir la gloriosa nación española, cuya unidad no debe quebrantarse, por nada, ni por nadie" y concluía diciendo que "los jaimistas jamás podrán sumarse con las agrupaciones que muestren desamor a España". A pesar de declaración tan tajante, el posibilismo electoral obligaría al carlismo a aliarse en ocasiones con el nacionalismo vasco. El punto de encuentro para esta alianza ideológicamente "contra natura" sería la defensa de la religión frente al anticlericalismo de la izquierda. Cesáreo Sanz y Escartín era militar de carrera y había participado en la tercera guerra carlista alcanzando el grado coronel. Se exilió a Francia con Carlos VII y por méritos de guerra le ascendió a general de brigada del ejército carlista. Había sido diputado por Navarra entre 1891 y 1903. (Transcribe el acuerdo de la Junta Suprema del

habló el maurista Pedro Uranga, que había sido secretario de la Diputación Foral durante la Gamazada, el jaimista Joaquín Beunza -partidario de unir esfuerzos con las Provincias Vascongadas- y el también jaimista Juan Pedro Arraiza Baleztena, alcalde de Pamplona. Este último pidió el voto para la propuesta por considerar que daba satisfacción a las demandas de derogación de la ley de 1839 contenidas en el acuerdo del ayuntamiento pamplonés y de los demás ayuntamientos adheridos a él. No le debió gustar la intervención de su alcalde al concejal pamplonés Santiago Cunchillos, compañero de partido de Manuel Aranzadi, pues pidió la palabra a continuación para poner en duda que la propuesta diera satisfacción al acuerdo municipal de 20 de noviembre[322].

A continuación se produciría una gran confrontación dialéctica entre el diputado nacionalista Manuel Aranzadi y el jaimista Víctor Pradera. Los historiadores revisionistas pretenden que el primero defendía al pueblo de Navarra, mientras el segundo estaba al servicio o formaba parte de la oligarquía dominante y caciquil. Es una ingenuidad o una manipulación pretender que la restauración de las antiguas Cortes hubiera acabado con la supuesta apropiación del régimen foral por una casta burguesa o caciquil que se aferraba a la Ley Paccionada porque le garantizaba el control de todos los resortes políticos, sociales y económicos del país. Los hechos que venimos describiendo demuestran que la sociedad navarra no era precisamente monolítica ni estaba dominada por ningún partido. El régimen liberal tenía además como contrapunto al carlismo, cuya representatividad en la Diputación Foral llegó en ocasiones a ser mayoritaria. Además había una gran libertad de prensa y un nivel cultural superior a la media nacional, como lo demuestra el apasionamiento de la opinión pública sobre una cuestión tan árida como la discusión sobre la naturaleza jurídico-política de la relación de Navarra en el Estado español. La restauración de las viejas Cortes, aunque fueran elegidas por sufragio universal, no garantizaba que, por ese mismo hecho, el "pueblo" se hiciera con el poder y acabara con los privilegios de las clases dominantes. ¿Qué hubiera sucedido si la Asamblea hubiera adoptado el acuerdo explicito de derogar la Ley de 1839? ¿O si hubiera acordado subirse al carro de las Provincias Vascongadas, donde por cierto el principal impulsor de las reivindicaciones autonómicas

carlismo Jimeno JURIO: *Navarra y Vascongadas (1917-1919),* ob. cit. p. 310.)

322 "Por mi parte –dijo Arraiza- ruego a los señores asambleístas, representantes de los Ayuntamientos de Navarra, que presten su asentimiento y admitan la fórmula. Yo creo no ser sospechoso de espíritu antiforal; al contrario, soy un fuerista como el que más y tengo derecho a que se me reconozca; y por esto, representantes de los Ayuntamiento de Navarra, que habéis tenido el alto honor de iniciar el movimiento, yo os ruego que os suméis con vuestro voto al asentimiento que yo presto en nombre de la Corporación municipal de Pamplona a la fórmula que se ha propuesto". Cunchillos contestó a su propio alcalde: "A mí se me asegura que la fórmula concreta estas aspiraciones, y yo digo que tal vez sea así, pero como personalmente nada puedo afirmar, porque vengo ostentando una representación, la Corporación que me otorgó su mandato, a ella le toca decir lo que he de hacer. Creo que no puedo aceptarla, aunque sea fruto de tantos ingenios y honradamente me levanto a salvar este escrúpulo".

era el nacionalista Ramón de la Sota[323], paradigma de capitalista vizcaíno y una de las mayores fortunas del continente europeo? Pues la respuesta es bien sencilla: que no hubieran surgido historiadores revisionistas, porque en tal caso el "pueblo" habría hablado sabia e inequívocamente.

Manuel Aranzadi pidió que no se desviase la cuestión capital de si la Ley de 1839 debía o no derogarse y pronunció un discurso en el que se encierra la actitud histórica del nacionalismo vasco sobre este asunto. Para Aranzadi "la Ley de 25 de octubre de 1839 fue un engaño. Navarra la toleró porque fue engañada. El engaño estuvo en el Convenio de Vergara donde las promesas de Espartero quedarían transformadas en una 'simple recomendación' al Gobierno para que conservara o modificara los fueros de Navarra"[324]. La Ley de 1839, al confirmar los fueros sin perjuicio de la unidad constitucional, supondría en la práctica la derogación de nuestro régimen secular.

Aranzadi salió al paso de la posible acusación de separatismo:

> ¿Pues antes de la citada ley, no estuvo Navarra en cordial relación con España y contribuyó, como se ha dicho elocuentemente, a las glorias españolas? Nosotros, al defender la reintegración foral, no tenemos nada que inventar; está todo hecho; lo escribió con todo el entusiasmo y decisión de los navarros en letras de bronce en ese Monumento que tenemos a la puerta de la Diputación, al recordar la ley que dice: 'La incorporación de Navarra a la Corona de Castilla fue por vía de unión eque principal, etc.' Yo quiero recabar para Navarra su soberanía plena, completa, absoluta en todos los

323 Su enorme fortuna, aumentada por su colaboración con los británicos en la I Guerra Mundial, le permitía financiar sus propias campañas electorales. Su dinero contribuyó decisivamente a la extensión del nacionalismo vasco. A él se le atribuyen las siguientes palabras: "Tenemos que elegir mandatarios para un organismo extraño, para las Cortes españolas de Madrid. Los diputados vascos que a ellas llevemos deben saber que son extranjeros en esas Cortes, que no van a ellas a defender los intereses de España, sino los sagrados de su patria: Euzkadi".

324 En realidad, el autor del engaño no fue Espartero, que en las conversaciones de paz dejó bien sentado que no tenía poderes para pactar la confirmación de los fueros, sino el general Maroto, jefe del ejército carlista, y los generales Latorre, jefe de la división guipuzcoana, y Urbiztondo, jefe de la división vizcaína, que traicionaron a su rey, Carlos V, el fundador de la dinastía carlista, utilizando el señuelo de la confirmación foral para conducirlos a Vergara. Urbiztondo –que llegaría a ser ministro de la Guerra en el gabinete de Narváez- murió en un duelo a espada que tuvo lugar en el Palacio Real a altas horas de la noche del 25 de abril de 1857. En aquellos momentos Urbiztondo era Primer Ayudante de Campo del rey consorte, Francisco de Asís de Borbón, esposo de la reina Isabel II. En la antesala de la cámara de la reina se encontraba el propio Narváez, acompañado de su Ayudante, el marqués de Alcañices. El rey, que sospechaba la infidelidad de su esposa, quiso entrar en la cámara de la reina, a lo que se opuso Narváez alegando que la reina había dado orden terminante de que nadie le molestara. Se produjo una disputa y Urbiztondo quiso hacer valer con la espada los derechos de su señor. El resultado fue que Urbiztondo y el marqués de Alcañices caen heridos de muerte, falleciendo pocas horas después. En noviembre de 1857 nació Alfonso XII. (Sobre este oscuro y escabroso episodio véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *Un duelo en el Palacio Real. La muerte del General Urbiztondo*", en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, tomo CCV, Cuaderno II, 2008, p. 227 a 250.)

> órdenes y que en el ejercicio de su soberanía, recordando esos pactos de incorporación, los ratifique y si es preciso que los cree. Yo no quiero una unidad con España en que Navarra no tenga límites y contornos definidos. Yo invoco la unión establecida en esos pactos de incorporación. Para eso no hacen falta fórmulas: basta la derogación de la ley de 25 de octubre de 1839, que constituye un vínculo de fuerza que nos une a España, y nosotros queremos, por el contrario, la fórmula de incorporación tradicional nuestra, que es el vínculo voluntario, único jurídico.

El diputado nacionalista propuso que la Asamblea votase la propuesta del diputado foral Francisco Martínez Alsúa, que propugnaba la reivindicación conjunta con las Provincias Vascongadas de la derogación de la Ley de 1839. Esta posición era congruente con la que había mantenido Aranzadi a lo largo de 1918 en los diversos intentos de reivindicación conjunta ante las Cortes españolas:

> La Ley de 25 de octubre de 1839, esa Ley que todo el mundo reconoce fue la conculcadora de nuestro derecho, pues las anteriores no causaron estado en Navarra, cerró nuestras Cortes, nos despojó de nuestros derechos y libertades y en los mismos párrafos de su texto derogó iguales facultades de los demás vascos. Ahora se reclama la derogación de esa ley, que a nosotros nos estorba y me parece a mí por elementales razones de procedimiento que uniéndose las cuatro provincias interesadas sería fácil remover el común obstáculo. (…) Una ley derogó los derechos y fueros de las cuatro provincias; unamos nuestro esfuerzo para derribar a un tiempo esa ley que a todos nos privó de libertad.

El discurso de Aranzadi no puede considerarse "separatista", pero indudablemente la postura política subyacente en aquél allanaba el camino hacia la secesión, que sería la siguiente meta a reivindicar una vez suprimido el obstáculo de 1839. Aranzadi entendía que la derogación de la Ley de 1839 suponía la recuperación de la soberanía total de Navarra. Otra cosa es que, en ejercicio de su propia soberanía, decidiera pactar *con* España. Para Aranzadi Navarra es una realidad diferenciada de España, unida sí con ella pero sin ser parte integrante de la misma. Luego si esta es la realidad, si la unión fue voluntaria, en tal caso cualquiera de las partes podría rescindirla[325].

Forzosamente la forma de interpretar la situación jurídico-política de Navarra había de chocar con la posición de los que entendían, como Víctor Pradera, que

325 Aranzadi orillaba una cuestión fundamental. Fernando el Católico, al disponer que a su muerte le sucederían en la Corona navarra la reina Juana y su hijo Carlos (el futuro emperador de Alemania) y quienes fueran sus sucesores en los reinos que integraban la Corona de Castilla estaba proclamando la indisolubilidad de la unión. De modo que los "pactos de integración" invocados por el diputado nacionalista no podían poner en cuestión la unión *en* España.

Navarra formaba parte integrante de la nación española. La incorporación a la Corona de Castilla no supuso, en esta interpretación, un simple cambio de dinastía. Fue algo mucho más profundo. Significó la consolidación del sentimiento de pertenencia a una comunidad superior, España, que había estado de forma permanente en la conciencia del pueblo navarro. Y esto no es ninguna apelación al plebiscito de los siglos para fosilizar de forma antidemocrática cualquier situación política heredada del pasado. Pero no se puede negar que las generaciones presentes no son un eslabón perdido respecto a las anteriores. Y durante muchos siglos, las gentes que habitaban en la península ibérica se han sentido identificados como parte de un proyecto común de convivencia, que los diferenciaba del resto de los demás pueblos. Y esto, que es predicable de la identidad española, también lo es de la navarra.

Cuando Víctor Pradera replicó a Aranzadi no rechazó la derogación de la Ley de 1839, sino la idea de que este hecho fuera suficiente para producir la reintegración foral. Sostuvo que Navarra no podía llegar a la reintegración sin un profundo análisis de las consecuencias de la misma desde todos los puntos de vista, incluido el económico. Formuló entonces esta pregunta:

> ¿Se puede pedir hoy en este momento, la reintegración sin más condiciones? Yo os digo lo siguiente. Si fuese un Ministro centralista –escuchadme bien- y Navarra me viniera con esa petición así expresada, diría que sí; y al día siguiente os obligaría a vivir en el régimen foral; y se habían acabado los regímenes forales para toda la vida.

Pradera no se oponía a la reintegración sino consideraba que era indispensable un estudio previo de sus consecuencias y una negociación con el Gobierno una vez que las aspiraciones del país estuvieran claramente definidas.

> ¿Qué tenemos que hacer? Mediante un profundo estudio, tenemos que coger lo que es esencial y adaptarlo a las necesidades modernas, adaptando esos principios eternos de los fueros de tal manera que se amolden a lo que actualmente los navarros necesitamos, a nuestras relaciones modernas y a nuestro modo de ser actual. Ya sabéis bien que los pueblos no se han hecho para las leyes sino las leyes para los pueblos, y si Navarra toda entera, tuviera que dislocarse para adaptarse a un fuero porque de él tomáramos no lo esencial sino lo accidental, seríamos los atormentadores de Navarra, no seríamos los hijos amantes de Navarra.

El político jaimista magnificó los problemas presupuestarios inherentes al aumento de funciones que se derivarían de la reintegración y argumentó que no

podía Navarra "de golpe" hacer frente a tales obligaciones. Por eso, el diputado carlista, era partidario de la creación de la comisión prevista en el párrafo segundo de la fórmula propuesta.

> Hay que crear el ambiente foral. Es preciso que sepamos qué eran los fueros, que nos convenzamos de cuáles han de ser las repercusiones en la vida foral en Navarra, una vez que se instaure. La reanudación de la vida foral será fácil, y a lograrlo va a contribuir una comisión que se forme[326].

Por último, se refirió a las relaciones con las Provincias Vascongadas. Destacó la distinta naturaleza del régimen foral de Navarra respecto al de las Provincias. "Navarra –afirmó- tiene sus características especiales y no tiene por qué ir a arrastras de nadie en esta cuestión. Y no hay que recordar siquiera, que en momentos bien angustiosos para Navarra, ninguna de sus hermanas de raíz se puso a su lado[327]". Defendió que no había que mezclar la cuestión navarra con la de las otras Provincias, pero abogó por que, dado que "la constitución de España es regionalista", se redactase una ley "que dé margen tan amplio que quepan en ella todas

326 El autor no comparte esta argumentación de Pradera sobre la inviabilidad de Navarra para la asunción inmediata de las facultades que se derivarían de la reintegración foral, que de obtenerse habría de llevarse a cabo. Nótese que la reintegración foral llevaría consigo la plena autonomía tributaria –algo que en aquellos momentos Navarra estaba muy lejos de alcanzar– y una correlación de la aportación de Navarra a las cargas generales para financiar las cargas comunes de la nación en las materias de la exclusiva competencia del Estado. Compartimos, ciertamente, el planteamiento de la enmienda de los "próceres" navarros de todas las tendencias políticas en el sentido de que una vez obtenida la reintegración foral las leyes de 1839 y 1841 podrían ser derogadas. En el proceso constituyente el autor fue acusado –acusación que se repite desde entonces desde perspectivas nacionalistas– de haber bebido en las tesis de Pradera para fundamentar el proceso de amejoramiento del Fuero en la "magnificación" de la Ley Paccionada. Así se expresó Goyo Monreal en el debate que mantuvimos en la sesión del Senado de 5 de octubre de 1978: "La magnificación de ésta obedece al pensamiento conservador, es sobre todo, una lectura de la misma de los últimos cuarenta años, *que fue preparada con materiales procedentes directamente de Víctor Pradera*, que fue aprobada por el espíritu de cruzada, y es una lectura, en fino –aunque quizá la expresión sea un poco fuerte- que habría que calificar en cierta manera de azul". Pues no es así. Pradera no defendía –ni nosotros tampoco– la intangibilidad de la Ley Paccionada. Es cierto que ambos sostuvimos que la reintegración foral debía partir del marco jurídico vigente (leyes de 1839 y 1841), pero la fórmula aprobada por la Magna Asamblea de 1918 preveía su derogación una vez culminado el proceso, mientras que la reforma foral democrática formulada en los años de la transición pretendía alcanzar el mismo objetivo mediante una novación integral de la Ley Paccionada que permitiera la reintegración y amejoramiento del régimen foral, como así se hizo en 1982.

327 Pradera se refería a la Gamazada. Esto motivó la interrupción del orador por algunos asistentes asegurando que no era cierto, afirmación que fue defendida por Manuel Aranzadi y el senador Gayarre. Por el contrario, Rafael Gaztelu, que había formado parte de la Diputación de la Gamazada, intervino para dejar constancia de que "los vascos no prestaron su adhesión, si bien es cierto que una comisión de Vizcaya nos esperó en Castejón y nos acompañó a Pamplona, y otra comisión de Álava nos entregó una bandera que debe estar guardada con las que recuerdan aquellos hechos". También terció en la polémica el senador Cesáreo Sanz y Escartín, que había sido diputado a Cortes por Navarra, con estas palabras: "Quería decir, a propósito de la conducta de las demás provincias vascas, que se viera el *Diario de las Sesiones* [de las Cortes] y se apreciaría que cuando la cuestión a que dio lugar la ley Gamazo no se oyeron más voces que las siete de los diputados navarros". Sus palabras que fueron acogidas con grandes aplausos.

las modalidades de las diversas regiones españolas (…) de manera que todos los pueblos que se encuentren en condiciones de hacer su vida foral o regional tengan una ley a que acogerse"[328].

Tras el discurso de Pradera pidió la palabra por alusiones el diputado foral Francisco Martínez Alsúa, que se sentaba junto al resto de la Diputación en el estrado presidencial. Martínez debió percibir en los reunidos un clima ampliamente favorable a la propuesta sometida a su consideración. Recordemos que en la sesión de la Diputación del 16 de diciembre había votado en contra de la convocatoria por considerar "ofensivo para el pueblo navarro, que acordara la Diputación someter a una Asamblea el asunto de la reintegración foral". Afirmó que había propuesto la derogación de la Ley de 1839 porque "se me había asegurado por personas competentísimas que esa fue la que privó a Navarra de sus fueros y libertades". Pero, en absoluto, pretendía "causar un mal a Navarra. Si inconscientemente hubiera podido hacerlo mi amargura no tendría límites. Mi aspiración como navarro, es la de que el Gobierno derogue todas las leyes atentatorias a nuestro régimen privativo"[329].

Baztán debió considerar que el asunto estaba suficientemente debatido y pronunció unas breves palabras antes de someter la propuesta a votación. Manifestó que todos los diputados y senadores que habían intervenido se inspiraban "en el amor de Navarra y no hay nadie que supere a otro en punto a fuerista". Se mostró satisfecho porque "nosotros [la Diputación] lo que queríamos era que viniesen ustedes a esta Asamblea. Ha habido propósito de censura. Éramos partidarios de esto la mayoría, pero en el amor a Navarra, ninguno hemos vacilado". Y terminó con estas palabras:

> ¡Que Dios nos ilumine para continuar la labor emprendida aquí esta tarde, con la asistencia de todos vosotros dignísimos representantes de todos los Ayuntamientos, labor que ha de ser eficaz porque no en vano todos nos llamamos con orgullo *navarros*!

Sus palabras fueron acogidas con grandes y prolongados aplausos.

328 Las palabras de Pradera fueron acogidas con "grandes y prolongados aplausos". Jimeno JURIO califica al diputado carlista como "adalid de la marrullería, del confusionismo y la follonería". (*Navarra y Vascongadas (1917-1919),* ob. cit. p. 322.) El acta de la sesión refleja que hubo "aplausos" cuando terminó de hablar Manuel Aranzadi.

329 El acta de la sesión consigna que "la Asamblea con muestras de asentimiento invita al Sr. Martínez a no insistir en sus explicaciones". Probablemente los comisionados, ante lo avanzado de la hora, estaban deseosos de llegar al fin de la reunión.

Pero Baztán no contaba con que el conde de Rodezno, que hasta entonces no había participado en el debate, pidiera la palabra. Concedida por el presidente, Rodezno defendió la derogación de la Ley de 1839, incluida según él en la fórmula propuesta a la Asamblea. "Mal podemos congregarnos con aspiraciones de *autonomía* –que tanto quiere decir como la facultad de darse una Ley- si no es rechazando aquélla de que estuvo ausente el poder autónomo de Navarra". Pero la derogación de la Ley ha de hacerse no antes sino después del proceso de reintegración, porque es indispensable "la necesidad de la acoplación, de la adaptación de los organismos forales de la antigua constitución de Navarra a las realidades actuales".

Rodezno pretendió que la Asamblea diera un paso más. Defendió que en la Comisión que iba a crearse para estudiar la reintegración foral tuvieran representación los partidos políticos y todas aquellas entidades sociales "que por constituir clases e intereses han de tener derecho a formar parte del futuro organismo legislativo de Navarra" y dejó bien sentado que la propuesta implicaba la derogación de la Ley de 1839 "como punto de arranque forzoso para restablecer la vida autárquica de Navarra"[330].

Sin embargo, el Baztán no se dio por enterado y la propuesta de Rodezno no fue sometida a votación.

Las últimas palabras pronunciadas en la Asamblea fueron las del liberal Dámaso Escudero, ex diputado foral, para dejar constancia de que "liberales y carlistas (la gran mayoría de los congregados pertenecían a partidos de inspiración tradicionalista o liberal), estamos unidos por España y por Navarra, porque ante todo somos españoles"[331].

Inmediatamente después el presidente Baztán formuló la siguiente pregunta: "¿La Asamblea está conforme con la fórmula propuesta y leída por el Sr. Secreta-

330 El conde de Rodezno, al que Jimeno JURIO llama "puntillero" en su trabajo pseudohistórico, *Navarra y Vascongadas (1917-1918),* (ob. cit. p. 330**)** propuso la adopción de los siguientes acuerdos: "Primero. Solicitar que la Asamblea entienda que hay que pedir como se expresa en la fórmula, la derogación de todas las leyes que se opongan a la plena reintegración foral, bien entendido y explícitamente declarado, que entre ellas figura también la ley de 25 de octubre de 1839 como punto de arranque forzoso para restablecer la vida autárquica de Navarra. Segundo. Que se nombre una Comisión suficientemente amplia que inspirándose en esas esencias fundamentales del régimen tradicional navarro, redacte el proyecto de constitución y bases de autonomía, o como se quiera llamar, que ha de venir a establecerse en Navarra, y Tercero. Que se amplíe para sesiones sucesivas esta Asamblea y que entren a formar parte de la citada Comisión todas las asociaciones que representan clases e intereses de Navarra".

331 La Diputación publicó inmediatamente después el Acta de la *Asamblea celebrada en el Palacio Provincial el día 30 de diciembre de 1918* (Pamplona, 1919) donde se contiene el texto íntegro de las intervenciones producidas en el debate de la propuesta aprobada.

rio?". "Queda aprobada por aclamación". (Grandes aplausos.)

La sesión se levantó a las diez y nueve de la noche, después de casi siete horas de intenso debate.

La Asamblea constituyó un éxito para la Diputación Foral. La propuesta aprobada por aclamación daba respuesta a las cuestiones más candentes sobre las que había posturas contrapuestas. Navarra no permanecería al margen de las reivindicaciones autonómicas, pero acudiría a Madrid con su propia propuesta sin necesidad de ningún acompañamiento vascongado. El acuerdo alcanzado suponía un espaldarazo a la legitimidad negociadora de la Diputación Foral, del mismo modo que la Asamblea de Vitoria había facultado a las Diputaciones Provinciales vascongadas para plantear sus reivindicaciones en Madrid. Los objetivos estaban claros: se trataba de conseguir la reintegración foral, partiendo del régimen jurídico vigente (la Ley Paccionada), cuya culminación sería la recuperación de la integridad de las facultades forales y la derogación de "todas" las leyes y disposiciones que a ellas se opongan, lo que incluía tanto la Ley de 1839 como el Pacto-Ley de 1841. Todo ello sin poner en cuestión, claro es, la unidad de España. Y, finalmente, la Diputación nombraría de inmediato una comisión para estudiar el contenido de la reintegración foral.

No se trataba de ninguna espuria maniobra dilatoria. El discurso de Pradera contenía sus propias apreciaciones personales. Sus argumentos iban dirigidos a tratar de convencer a los asambleístas que no podía derogarse, sin más, la Ley de 1839, pues antes de hacerlo había que tener ideas muy claras sobre la cómo había de restaurarse un régimen que respondía a una situación política, social y económica muy diferente y que precisaba de su "acoplación"[332]. Pero lo importante era que la mayoría de las fuerzas políticas o tendencias ideológicas navarras habían buscado y alcanzado un amplísimo consenso sobre una cuestión de importancia capital para el futuro foral de Navarra. Los únicos que podían considerarse derro-

332 Pradera utilizó esta expresión que lleva a Jimeno JURIO a comentar que "el distinguido académico madrileño anda tan mal de historia vasca como de lengua española" (ob. cit., p. 332). Ciertamente la palabra correcta hubiera sido "acoplamiento". Pradera era natural de Pamplona (1872). Su abuelo había nacido en Sara, pueblo de Labourd, en el País Vasco-francés. Su padre, natural de la localidad navarra de Echalar, había emigrado a Cuba donde hizo una pequeña fortuna, estableciéndose en San Sebastián. Su hijo primogénito Víctor estudió en Madrid las carreras de ingeniero de caminos, canales y puertos y derecho. Trabajó como ingeniero en la Papelera Española de Tolosa. Esta es la razón por la que en 1899 y 1891 fuera elegido diputado carlista por dicho distrito guipuzcoano. Nunca dejó de sentirse navarro y jamás renegó de su origen vasco. Por eso, el carlismo navarro lo presentó a las elecciones de 1918, en las que salió elegido diputado a Cortes por el distrito de Pamplona. A pesar de todos estos antecedentes, Jimeno JURIO, su moderno gran detractor, llega a tildarle además de "antivasco integral" (ob. cit. p. 112), estigma con el que el nacionalismo demoniza a quienes combaten sus postulados independentistas.

tados eran los nacionalistas, que veían alejarse la posibilidad de un frente común vasco-navarro precursor de la creación de Euzkadi como unidad política.

Lo cierto es que la Diputación, tan pronto como se apagó el eco de la Asamblea, no perdió el tiempo. En sesión celebrada el 31 de diciembre remitió al decano de la representación navarra en las Cortes, Sanz y Escartín, para su entrega al presidente del gobierno, un mensaje en el que se le informaba del acuerdo alcanzado en la Asamblea. Aquélla se efectuó el 4 de enero y, en un clima de cordialidad, Romanones se comprometió a remitir de inmediato el acuerdo de la Asamblea navarra al presidente de la comisión extraparlamentaria encargada de redactar el proyecto de ley sobre autonomía municipal y regional[333].

La Diputación acordó asimismo encomendar a sus asesores jurídicos habituales la elaboración de un programa o plan de trabajo que sirviera de base para la actuación de la ponencia o comisión prevista en el apartado segundo de la fórmula de reintegración foral aprobada por la Asamblea de 30 de diciembre de 1918[334].

El 18 de enero de 1919 los asesores elevaron su informe a la Diputación. En él advertían que de nada serviría el trabajo de la Comisión que ha de redactar "el Estatuto foral" si a la hora en que iniciase sus tareas "hubiera ya deliberado y resuelto el Parlamento español sobre la extensión de las autonomías regionales incluyendo en ellas a Navarra". Si esto sucediera sería muy difícil "modificar o deshacer la obra del legislador". Manifestaban la "necesidad apremiante" de "llevar la cuestión navarra al régimen de pacto, del concierto, del acuerdo entre Navarra y el Gobierno, única forma de que los derechos y aspiraciones de Navarra se salven". Aunque "diminuto e incompleto, había que partir del régimen jurídico actual, como había acordado la Asamblea, que "es pactado y que nos coloca a nosotros en situación de recabar que el nuevo régimen sean también concertado y no simplemente otorgado".

La Diputación asumió el criterio de sus asesores y acordó gestionar la aprobación por las Cortes de una "base adicional" autorizando al Gobierno para con-

333 Sanz y Escartín no pudo cumplir el encargo por estar enfermo, pero escribió a Romanones anunciándole que serían sus compañeros los que le entregarían las conclusiones de la Asamblea, seguro de que con mayor elocuencia que él "sabrán llamar la atención de V.E. acerca de la hermosa unanimidad que en aquel acto reinó, del acendrado amor a España de que se dieron constantes muestras y del firme propósito de que sobre todos los intereses impere la unidad nacional". Los senadores Valentín Gayarre y conde de Valderro, y el diputado Celedonio Leyún, fueron los encargados de entregar el mensaje al presidente del Consejo de Ministros, conde de Romanones.

334 Eran éstos los ex diputados forales, abogados y vecinos de Pamplona, Lorenzo Oroz (católico independiente de origen carlista), Pedro Uranga (maurista), Félix Amorena (conservador) y Joaquín Beunza (jaimista), todos ellos abogados de prestigio en la capital navarra.

certar con la representación de Navarra todo lo relativo al restablecimiento del régimen foral acomodado a las necesidades de la época actual y sus relaciones con el régimen general. En la sesión de 19 de enero de 1919 se acordó emprender las gestiones conducentes a dicha finalidad. En la de 24 de enero de 1919, acordó nombrar una comisión integrada por el vicepresidente Antonio Baztán y los diputados forales Javier Sanz y Francisco Usechi para desplazarse a Madrid para realizar las gestiones oportunas con la representación navarra en las Cortes. Acompañarían a la comisión los asesores Pedro Uranga y Joaquín Beunza.

Al mismo tiempo, la Diputación acordó la composición de la Comisión para el estudio de "las bases del nuevo régimen foral de Navarra", prevista en el acuerdo de la Asamblea de 30 de diciembre del año anterior[335]

Una vez en Madrid, los comisionados conjuntamente con los representantes navarros redactaron una propuesta de base adicional que literalmente dice así:

> BASE ADICIONAL. Teniendo Navarra en la actualidad un régimen especial determinado por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y demás disposiciones concordantes y no siendo por tal motivo aplicables a la misma las disposiciones precedentes de la presente ley, se autoriza al Gobierno para que, partiendo de ese actual régimen paccionado, concierte con la representación de Navarra el régimen foral de dicha Región, sometiendo a las Cortes el acuerdo que se establezca.

Los comisionados hicieron entrega del texto de la Base adicional al presiden-

335 Formarían parte de la Comisión seis representantes de los Cabildos de Pamplona, Roncesvalles y Tudela, y Párrocos de Navarra, designados por los obispos de Pamplona, Tarazona y Calahorra; los representantes en Cortes de Navarra; el Consejo Administrativo de Navarra; cuatro representantes como máximo de los Ayuntamientos de cada Distrito; Alcaldes de Pamplona, Tudela, Estella, Tafalla, Aoiz, Merindad de Olite y Merindad de Sangüesa; un representante de la Comisión de Monumentos Históricos y Artísticos de Navarra; cuatro socios de la Cámara Oficial de Comercio y de la Industria de Navarra; dos abogados elegidos por el Colegio de Abogados de Pamplona; dos médicos nombrados por la Asociación Médica de Navarra; dos farmacéuticos nombrados por la Asociación de farmacéuticos de Navarra; dos notarios nombrados por el Colegio de Notarios de Pamplona; cinco ingenieros, uno de cada uno de los Cuerpos de Caminos, Montes, Agrónomos, Minas e Industriales; un arquitecto designado por la Asociación de Arquitectos; dos representantes de la Asociación de Secretarios de Navarra; un vocal de la Asociación de Empleados de Navarra; tres representantes de la Federación Católico-Social de Navarra; tres representantes de las Cajas rurales libres de Navarra; un representante de la Asociación de Ganaderos de Navarra; un representante de la Asociación de Viticultores Navarros; un representante de la Caja Navarra de Seguros contra el pedrisco; un representante de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tudela; dos representantes del Partido Carlista de Navarra; dos representantes del Partido Liberal de Navarra; dos representantes del Partido Republicano de Navarra; dos representante del Partido Nacionalista de Navarra; dos representantes del Partido Maurista de Navarra; dos representantes del Partido Socialista de Navarra. La Comisión se reuniría en Pamplona, en el Palacio provincial, el día 17 de febrero de 1919. (*Boletín Oficial de la Provincia de Navarra*, número 12, de 27 de enero de 1919.)

te Romanones[336], "teniendo la satisfacción de haber oído de labios del mismo explícitas manifestaciones de asentimiento y de formal compromiso de apoyar con las fuerzas de su partido la petición de Navarra, lo mismo entonces desde la Presidencia que ocupaba, que después desde fuera de ella, si era otro el Gobierno al aprobarse el proyecto de Autonomía en las Cámaras". Seguidamente, la comisión visitó a los jefes de las minorías dinásticas Sres. Maura, García Prieto, Dato, Alba y La Cierva. Por último se reunieron con Alcalá Zamora, presidente de la Comisión parlamentaria encaminada de dictaminar el proyecto de autonomía municipal y regional, así como con todos los miembros de la misma. En su informe a la Diputación, los comisionados refieren que después de realizadas las gestiones anteriores, el diputado Víctor Pradera "manifestó algunos escrúpulos", que le llevaron a redactar otras fórmulas diversas, de las cuales fue al fin aceptada por todos, la que decía así:

> Se autoriza al Gobierno para que, partiendo del estado jurídico actual, convenga con la representación de Navarra el régimen definitivo de esta Región, que será propuesto por los organismos propios de su régimen foral, a los que incumbirá con plena potestad el Gobierno interior de Navarra, sometiendo lo convenido a las Cortes.

Pidió entonces la comisión el auxilio del diputado vasco Esteban Bilbao[337], ponente del proyecto de ley en lo relativo a las Provincias Vascongadas y a Navarra. Sin embargo, la propuesta de Base adicional no prosperó. No obstante, los

336 Sobre las gestiones de los comisionados de la Diputación véase la "Nota de las gestiones realizadas en Madrid por la Excma. Diputación relativas a la reintegración foral de Navarra, de las que se dio cuenta a la Corporación en sesión de 14 de febrero de 1919", publicada en hoja suelta por la Corporación foral.

337 Esteban Bilbao había nacido en la capital vizcaína en 1879. Militante del carlismo desde su juventud, Bilbao sería elegido diputado por Guipúzcoa en las elecciones de 1916 y 1918. En 1920 resultaría elegido por Navarra, lo mismo que en las elecciones de 1933, en la II República. En 1926 fue nombrado presidente de la Diputación de Vizcaya. Tras el estallido de la guerra civil, fue detenido y encarcelado en el barco Altuna Mendi, siendo canjeando por intervención de la Cruz Roja por el nacionalista Ernesto Ercoreca, alcalde de Bilbao y que pertenecía a Izquierda Republicana. Tras el Decreto de unificación decretada por el general Franco en 1937, formó parte del Consejo Nacional de Falange Española Tradicionalista y de las JONS. En 1939 fue designado ministro de Justicia. Franco le nombró en 1943 presidente de las Cortes españolas, cargo en el que permaneció hasta 1965. Nunca renunció a sus convicciones tradicionalistas, a pesar del nulo influjo que tuvieron en el desarrollo institucional del régimen franquista. En enero de 1969, seis meses antes de la proclamación de Don Juan Carlos de Borbón como príncipe de España, concedió una entrevista a la revista carlista *Esfuerzo Común* en la que declaró al periodista José Carlos Clemente lo siguiente: "Yo soy carlista, he sido carlista y siempre lo seré. Por tanto, no puedo aceptar, ni aceptaré, ninguna solución monárquica que venga a través de esta rama. La monarquía alfonsina o juanista fue bien despedida un catorce de abril. Sería una equivocación que volviera. Ya se han visto las desgracias que provocó. No sería inteligente tropezar tantas veces en la misma piedra". Y añadió: "Ya le he dicho que soy carlista, y todo el mundo sabe que el representante legítimo del carlismo es don Javier de Borbón Parma. ¿Qué más quiere que le diga? ¿No está suficientemente claro?". (*Esfuerzo Común*, Zaragoza, núm. 103, enero de 1969). Murió en Durango el 23 de septiembre de 1970.

comisionados regresaron satisfechos a Pamplona porque Alcalá Zamora, en la lectura del dictamen de la Comisión aclaró que el párrafo primero del artículo 27 "en cuanto se refiere a los Ayuntamientos con independencia de la Región" se refería "solamente a la organización de dichos Ayuntamientos, pero no a las atribuciones de los mismos, respecto de cuya materia no se tocaría en lo más mínimo el régimen pactado vigente".

Recordemos que la Ley Paccionada de 1841 establecía en su artículo 6º que "las atribuciones de los Ayuntamientos, relativas a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación provincial, con arreglo a su legislación especial". Pero en su artículo 7º determinaba que "en todas las demás atribuciones los Ayuntamientos estarán sujetos a la ley general". Precepto este último que podía interpretarse en el sentido de que los Ayuntamientos podían ejercer la iniciativa que, con carácter general se establecía en el proyecto de regionalización, para convertir a Navarra en una Región autónoma. Bien es cierto que en el párrafo segundo del artículo 27 del proyecto se establecía que "la Diputación foral de Navarra, con la intervención de los Ayuntamientos y en la forma que mejor estime, acordará, si lo creyese conveniente su propia reorganización foral". Acuerdo que habría de ser, conforme al párrafo final del artículo 20, sometido a la aprobación de las Cortes españolas. Ahora bien, el párrafo final del artículo 27 señalaba que "la propia Diputación, reorganizada foralmente en su caso, propondrá al Gobierno las modificaciones que estime oportunas en el actual régimen autonómico que posee dicha provincia y, en las leyes y convenios que regulan sus relaciones con el Estado. El Gobierno, tratando con la representación provincial de Navarra y oyendo por su parte al Consejo de Estado en pleno, antes de llegar al acuerdo final, someterá el que se conviniese con aquella a la definitiva aprobación de las Cortes mediante una ley especial".

A pesar de ello, la Diputación se sentía satisfecha con el resultado de las gestiones de sus comisionados y asesores al haberse cumplido, según reflejaron estos últimos en su informe, "los dos objetivos del viaje; la separación del problema de Navarra del relativo a todas las demás regiones y la adopción del régimen de pacto o convenio para la reintegración foral. Conviene, sí, que al ser discutido en las Cortes el expresado artículo 27 del dictamen, se procure, bien por una adición en su mismo texto, o bien por una manifestación explícita de la Comisión, que conste con toda claridad que el párrafo primero del mismo solamente se refiere a la organización municipal y no afecta en lo más mínimo a las atribuciones de los Ayuntamientos ni a nada de lo que, sobre la materia, constituye actualmente parte del régimen especial o foral de Navarra".

El conflicto de Alduides

El 21 de diciembre de 1919, la Diputación recibió de Madrid noticias alarmantes no sobre la reintegración foral, sino sobre otro asunto en el que Navarra tenía especial empeño: la construcción del "ferrocarril directo" Algeciras-Madrid-frontera francesa por Alduides. En sesión extraordinaria celebrada ese mismo día se acordó que la Diputación en pleno se trasladara a Madrid "para defender los intereses de Navarra". Se acordó encomendar la realización de las gestiones oportunas al vicepresidente Baztán, a los diputados forales Sanz y Usechi y a los asesores Uranga y Beunza. Asimismo, se uniría a la comisión el alcalde de Pamplona, Arraiza Baleztena y el concejal Martínez de Azagra.

Hacemos una breve digresión sobre este asunto. En el siglo XIX los gobiernos liberales tomaron una decisión que marginó a Navarra de este medio de transporte sin el cual la Revolución Industrial no hubiera sido posible. Había dos opciones en liza a la hora de fijar el trazado del nuevo medio de comunicación. O llegar hasta Irún, por Valladolid, Burgos y Vitoria, o hacerlo por Soria y Pamplona, para traspasar la frontera francesa por los Alduides, paso situado a menos de cuarenta kilómetros de Pamplona en línea recta para enlazar con Bayona, principal ciudad del País Vasco-francés. En aquella ocasión la Diputación navarra no fue invitada por las "provincias hermanas" para formar un frente común. Por el contrario, se libró una dura batalla en Madrid y también en París, pues los franceses estudiaban por su parte el trazado de una posible vía férrea transpirenaica. En un Memorial del Ayuntamiento de San Sebastián dirigido a la reina Isabel II, se denunciaban las "pretensiones antinacionales" de Navarra, se calificaban de "bastardas" las gestiones de la Diputación Foral, que formaban parte de un "vastísimo plan de esa conspiración contra la prosperidad nacional". Denunciaban que el proyecto debilitaba "la seguridad del territorio español", era contrario a "la dignidad nacional" y labraría la fortuna "de los extranjeros a costa de los intereses y de la prosperidad de España". En 1858 pareció que la balanza se inclinaba del lado de Navarra. Se daba la circunstancia de que un ilustre navarro liberal, Joaquín Ignacio Mencos, conde de Guenduláin, era ministro de Fomento en el gobierno de Francisco Javier Istúriz, prócer liberal gaditano de tendencia moderada. El 3 de mayo, Mencos presentó a las Cortes un proyecto de ley sobre el ferrocarril de los Alduides, por el que se autorizaba a la Diputación de Navarra para otorgar la concesión de un ferrocarril "que partiendo de Pamplona vaya a terminar en la frontera francesa, en las inmediaciones de Musquetenia"[338]. Esto provocó una gran tormenta política. Pero el 30 de junio el gabinete Istúriz feneció. Grupos de presión capitalistas

338 Véase el texto íntegro del proyecto de ley en Juan José MARTINENA RUIZ: *Ferrocarril de Alduides. Historia de un proyecto. Navarra*. Temas de Cultura Popular, núm. 295, 1977, p. 18.

extranjeros y nacionales acabarían por conseguir que finalmente Guipúzcoa se llevase el gato al agua[339].

A pesar de que en 1864 se inauguró solemnemente en San Sebastián el trayecto del Norte Madrid-Irún, las Diputaciones navarras no cejaron en su empeño de conseguir el ferrocarril de Alduides, aunque todos los intentos anteriores habían fracasado[340]. Pero en 1914 el Gobierno de Eduardo Dato resucitó el proyecto. En enero de dicho año ordenó la reacción de un anteproyecto de ferrocarril directo de Madrid a la frontera francesa, por Soria, Calahorra y Pamplona. Cruzaría la frontera por los Alduides para enlazar en Dax, situada al norte de Bayona. El anteproyecto fue aprobado por el Gobierno, a la sazón presidido por el conde de Romanones, el 27 de marzo de 1917. En diciembre de 1919, el nuevo Gobierno de Romanones remitió a las Cortes un proyecto de ley acerca de la construcción del ferrocarril Algeciras-Madrid-frontera francesa. Primero se debatió en el Senado y después de lograr su aprobación, la Cámara Alta lo remitió al Congreso, que tomó conocimiento del mismo en la sesión de 7 de diciembre[341], iniciando su tramitación parlamentaria.

La Diputación de Navarra podía sentirse satisfecha, pues el proyecto de ley

339 José Iturralde y Suit, uno de los fundadores de la Asociación Euskara de Navarra, creada en 1878, publicó en enero de 1882, en la revista Euskara de la que era director, unos Apuntes biográficos del conde de Guenduláin con motivo de su fallecimiento, donde hizo referencia al asunto de Alduides (p. 382): "El 3 de Mayo presentóse a las Cortes el proyecto del ferrocarril de Alduides, que tanto preocupa la atención pública del país en los actuales momentos, y el Conde de Guenduláin, así como el general Ezpeleta, ministro entonces de la Guerra, lo defendieron calurosamente e hicieron cuanto les fue posible para hacerlo triunfar. No era la primera vez que D. Joaquín I. Mencos se ocupaba de esa vía, de tan vital importancia para Navarra; en 14 de Julio de 1855 la Diputación Foral, le comisionó, en unión del Conde de Ezpeleta, á fin de que pasando á París conferenciasen con los Sres. Péreire, Echegaray y Eichthal, como efectivamente lo hicieron, viendo con satisfacción que dichos Sres. se manifestaban favorables, a excepción del primero, que parecía inclinarse al ferrocarril de Irún. / La circunstancia de formar parte del Ministerio los señores Mencos y General Ezpeleta hacía pues presagiar un éxito feliz; pero las intrigas, promovidas á no dudarlo por intereses opuestos á la línea Alduina, hicieron fracasar todos sus planes; su actividad, su celo incansable, sus gestiones incesantes se estrellaron ante la oposición oculta u ostensible de sus adversarios y las esperanzas de Navarra salieron fallidas por desgracia". Iturralde fue muy prudente y no identificó a los autores de tales intrigas, cuyos protagonistas fueron vascongados. Guipúzcoa "compró" literalmente la voluntad del Crédito Mobiliario Español, creado por el capitalista francés Péreire que consiguió hacerse con la concesión del ferrocarril Madrid-Irún-París. Para ello movilizó a los vascos en España y en América para suscribir una emisión de obligaciones de 25 millones de reales, una cantidad astronómica en aquel tiempo, que puso a disposición de Péreire. El capitalista francés, fundador del banco que más tarde se convertiría en el Banco Español de Crédito, consideró –como no podía ser de otra manera- que la solución vascongada era más aconsejable que la navarra. Sobre el conflicto del ferrocarril véase C. LARRINAGA RODRIGUEZ: E*ntre Irún y los Alduides. El ferrocarril del Norte y el paso de los Pirineos a mediados del siglo XIX*, Irún, 2002.

340 Véase Juan José MARTINENA RUIZ: *Ferrocarril de Alduides. Historia de un proyecto. Navarra*, ob. cit. p. 20-29.

341 *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, apéndice al número 120, 7 de diciembre de 1919.

colmaba todas sus aspiraciones. El nuevo ferrocarril sería de doble vía, con tracción eléctrica y carril de 1,44 metros de ancho. En su construcción se atendría principalmente "al acortamiento de la distancia entre los puntos extremos considerándose, por tanto, como de interés secundario el tráfico local".

Pero todo cambió, como hemos dicho, cuando se conoció que había gran oposición al proyecto. La Diputación en pleno, acompañada por los representantes navarros en las Cortes, conseguiría ser recibida en audiencia, el 25 de febrero de 1919, por el rey Alfonso XIII. Además se entrevistaron con el ingeniero Echarte, autor del proyecto, y Azqueta, director de Obras Públicas del ministerio de Fomento. Regresaron a Pamplona con impresiones optimistas[342]. Lo que no contaba la Corporación era que tres días después se suspenderían las sesiones de Cortes, y el sueño de Alduides se desvanecería cuando el 15 de abril Romanones presentó su dimisión, como veremos a continuación[343].

342 Jimeno JURIO: ob. cit., p. 383-384. Titula el epígrafe en que trata de este asunto de forma torticera: "¡Más tren y menos estatuto!". Lo cierto es que si el proyecto se hubiera ejecutado, hubiera significado un gran impulso para el desarrollo económico de Navarra. La reintegración foral no era incompatible con el progreso.

343 El ferrocarril de Alduides continuó estando en la cartera de asuntos pendientes de todas las Diputaciones posteriores. El 12 de abril de 1930, tras la renuncia de Primo de Rivera, una comisión de la Diputación Foral integrada por el vicepresidente Joaquín Mº Gastón y Manuel de Irujo sería recibida en Sevilla por el rey Alfonso XIII, que les prometió interesarse por una pronta solución del proyecto de construcción del ferrocarril. Pero nada se consiguió. No se trataba en absoluto de un negocio burgués o, como sugiere Jimeno Jurío, de un as sacado de la chistera de los contrarios a la autonomía. Por el contrario se trataba de una aspiración ampliamente compartida. El Consejo de Navarra, constituido en 1945 por republicanos navarros exiliados, bajo la presidencia del ex vicepresidente Constantito Salinas (socialista), en su programa de actuación para el caso del derrumbamiento del régimen franquista expresaban su propósito de construir el ferrocarril de Pamplona a Alduides: "Este ferrocarril deberá ser construido en vía de ancho europeo. Es tramo del proyectado ferrocarril de Dax a Madrid y Algeciras. Por el momento habría de buscarse para el mismo el empalme directo e inmediato con la línea francesa de Bayona a Saint Jean de Pied du Port, de tal manera que el ferrocarril sería, de momento, la línea de Pamplona a Bayona. Este ferrocarril llevaría a Pamplona la línea internacional. Mediante el mismo podría establecerse la línea más directa desde Madrid a la frontera francesa, teniendo presente que se halla ya construido y en explotación el ferrocarril de Pamplona, Castejón, Soria, Guadalajara, Madrid". (Véase el informe del miembro del Consejo y ex diputado foral David JAIME, fechado en agosto de 1948 y presentado en el VII Congreso de Estudios Vascos celebrado en Biarritz, en la obra *Navarra hacia la democracia,* libro publicado por Eusko Ikaskuntza, Donostia, 2003, p. 245-257.) A raíz de la entrevista que mantuvo en Madrid el vicepresidente de la Diputación Foral, Amadeo Marco, al entonces Príncipe de España Don Juan Carlos de Borbón para exponerle las aspiraciones de Navarra, la Corporación Foral elevó una exposición al ministro de Obras Públicas de fecha 6 de diciembre siguiente, en la que se solicitaba la realización de las actuaciones precisas para la construcción del ferrocarril de ancho europeo entre Pamplona-frontera francesa por Alduides. En ella se recordaba la marginación de Navarra del ferrocarril en el siglo XIX. Nada se consiguió. Lo cierto es que Navarra ha vuelto a perder el tren. Mientras el País Vasco está a punto de inaugurar el tren de alta velocidad que lo conectará con Madrid y París, con ramales entre Vitoria, Bilbao y San Sebastián, Navarra apenas ha construido un par de kilómetros de vía del futuro tren de alta velocidad Zaragoza-Pamplona, y todavía no se ha definido el punto de conexión desde la capital navarra hacia el norte. El nuevo gobierno surgido de las elecciones de 2015, integrado por formaciones aberzales y populistas (Geroa Bai, Bildu, Podemos e IU) ha decidido paralizar el proyecto.

El naufragio del proyecto de regionalización

El 17 de febrero de 1919 se constituyó la Comisión de reintegración foral y se acordó distribuir los trabajos en siete secciones monográficas, siendo la primera la encargada del régimen y organización regional. A principios de abril comenzaron a trabajar las secciones.

Pero el 15 de abril de 1919, se produjo una nueva crisis de gobierno. Ha de reseñarse que las Cortes habían cerrado sus puertas con motivo de la gravísima situación creada en Barcelona, que forzó a Romanones a decretar el estado de guerra[344]. Lo cierto era que la Ciudad Condal vivía en un clima revolucionario, con episodios violentos de extrema gravedad. Romanones, incapaz de dominar la situación, se vio obligado a dimitir. El rey llamó a Antonio Maura a formar gobierno. Pero este último mandato del líder conservador sería efímero, pues incapaz de enderezar la situación, Maura presentó la dimisión.

El dictamen del proyecto de Ley de Organización Autonómica Municipal y Regional no llegaría a debatirse en las Cortes. La verdad es que nunca se estuvo tan cerca de obtener la reintegración foral. Habría que esperar hasta 1982, en que se pactó con el Estado la Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral.

La autonomía local navarra y el convenio con el Estado de 1925

El 23 de abril de 1920, el Ayuntamiento de Pamplona se dirigió a la Diputación Foral para que, "en uso de las facultades de que se halla investida conceda una amplia y absoluta autonomía administrativa a todos los Municipios navarros por demandarlo así los altos intereses de la provincia". En sesión del día 1 de mayo siguiente, la Diputación "acordó manifestar al mencionado Ayuntamiento que respondiendo esta Diputación a sus tradiciones y a sus propósitos de facilitar la Administración municipal, ha iniciado con sus actuaciones y con su acuerdo de 16 de enero último un plan de descentralización administrativa que ansía vivamente pueda llegar, previa la ordenada preparación, hasta la más absoluta autonomía municipal. Y que firme siempre en este propósito estudiará con especialísimo

344 Romanones justificaría su decisión ante el Congreso por las siguientes razones: "De un lado, la labor de los nacionalistas; de otro, la actitud de determinados elementos, que quieren contrarrestar con energía las manifestaciones de aquéllos, y finalmente, la agitación sindicalista, exacerbada estos días". Además se temía un golpe militar por parte de un sector de las Juntas militares agrupados en torno al ex coronel Márquez. (Melchor FERNANDEZ ALMAGRO: *Historia del reinado de Don Alfonso XIII*, ob. cit., p. 350.)

interés toda propuesta que formule concretamente al Excmo. Ayuntamiento de Pamplona en relación al asunto".

Pues bien, el anhelo del Ayuntamiento de Pamplona, secundado por los municipios navarros, se vería cumplido cinco años después, durante la Dictadura del general Primo de Rivera.

El 8 de marzo de 1924 se promulgó el Estatuto Municipal, una de las obras legislativas más importantes de la Dictadura, cuyo principal redactor fue José Calvo Sotelo, director general de Administración Local[345]. El Estatuto garantizaba la autonomía de los Ayuntamientos. Para ello, entre otras cosas, se suprimió su dependencia jerárquica a las Diputaciones Provinciales. Esto chocaba frontalmente con la Ley Paccionada[346], que había permitido a la Diputación ejercer un poder omnímodo sobre los Ayuntamientos. En su artículo 291 el Estatuto establecía taxativamente que las disposiciones del Libro I, relativo a la organización y régimen municipales, habían de aplicarse sin excepción a todos los Ayuntamientos de España, y únicamente en su disposición transitoria 26, se reconocía la vigencia de "los regímenes especiales de las exacciones municipales de las provincias Vascongadas y de Navarra", sin tener en cuenta que el régimen de Navarra era mucho más que un excepcional sistema de tributación[347].

Consultado por la Diputación[348], el 27 de marzo de 1924 el Consejo Administrativo de Navarra declaró que la aplicación a Navarra del Estatuto Municipal, sin anuencia de Navarra, no sólo alteraba, sino que de hecho suprimía el régimen

345 *Gaceta de Madrid*, núm. 69, de 9 de marzo de 1924.

346 El artículo 6º de la Ley Paccionada de 1841 disponía que "las atribuciones de los Ayuntamientos, relativas a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación provincial, con arreglo a su legislación anterior". En congruencia con este precepto, el artículo 10 establecía que "en cuanto a la administración de productos de los propios, rentas, efectos vecinales y propiedades de los pueblos y de la provincia, tendrá las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino". El artículo 10 de la preveía que "en cuanto a la administración de productos de los propios, rentas, efectos vecinales y propiedades de los pueblos y de la provincia, tendrá las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino, y además las que, siendo compatibles con éstas, tengan o tuvieren las otras Diputaciones provinciales de la Monarquía".

347 "Por fuerza habían de organizarse al margen del Estatuto –justificaba Calvo Sotelo la disposición transitoria citada– tratándose de Ayuntamientos vinculados financieramente, no al Estado, sino a la Diputación correspondiente". (José CALVO SOTELO: *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la Historia*, ob. cit. p. 37.)

348 La Diputación foral la componían desde agosto de 1923 el vicepresidente Gabriel Erro (liberal), Martín Guelbenzu (liberal), Francisco Uranga (liberal), Wenceslao Goizueta (liberal), Ignacio Baleztena (carlista), Manuel de Irujo (nacionalista) y José María Modet (liberal). Sin embargo, el acta del nacionalista Irujo sería anulada como consecuencia de la impugnación de Francisco Errea (carlista), que recurrió a la Audiencia y obtuvo la anulación de la proclamación de su contrincante.

foral. La Diputación decidió entonces entablar conversaciones con el Gobierno. Las conversaciones con Calvo Sotelo fueron difíciles, pero al final se llegó a una solución de compromiso [349]. Y así, una Real Orden de 11 de abril de 1924 dispuso que el Estatuto Municipal "regirá en Navarra como en las restantes provincias de España, en todo lo que no se oponga al régimen establecido en la Ley de 16 de agosto de 1841" y facultaba a la Diputación para "dictar las reglas necesarias para armonizar su régimen privativo con la autonomía que el Estatuto concede a todos los Ayuntamientos de la Nación".

La Diputación consideró que no debía dar cumplimiento a lo dispuesto por el Gobierno, es decir, dictar las reglas necesarias para armonizar el régimen foral con la autonomía municipal, sin contar con los afectados. El 14 de abril decidió convocar una Asamblea compuesta por representantes de los Ayuntamientos, cuya finalidad sería designar una comisión de su seno para redactar las bases para el cumplimiento de lo acordado con el Gobierno. La Asamblea se reunió el 6 de mayo siguiente, a la que la Diputación no concurrió para dejar en plena libertad a los asambleístas. Se designó una comisión para redactar las bases[350], que el 20 de noviembre de 1924 presentó su propuesta a la Asamblea, que acordó imprimirla y repartirla entre todos los Ayuntamientos. Constaba de once bases. En ellas se concretaban las facultades de las Corporaciones municipales en materia de bienes, personal administrativo, servicios y obras, préstamos, exacciones locales, presupuestos, cuentas y montes, y se fijaban también los supuestos en que debían obtenerse la aprobación de la Diputación. En la base 9ª preveía que la Diputación, a petición de los Ayuntamientos, podría organizar un Tribunal administrativo, con funciones delegadas, para resolver los recursos administrativos contra las disposiciones y actos municipales sobre las que hasta entonces resolvía aquélla. Y en la base 10ª se establecía que para garantizar la autonomía de los Ayuntamientos, la Diputación debería someter al Consejo Administrativo de Navarra, donde aquéllos tendrían "predominante participación", las disposiciones en materia municipal previendo además que también formaran parte del Consejo "la representación de otras fuerzas vivas de la provincia".

El 9 de diciembre, la Asamblea de representantes de los Ayuntamientos[351] -que

349 Los comisionados de la Diputación desplazados a Madrid fueron el vicepresidente de la Diputación, Gabriel Erro; los diputados Martín Guelbenzu y Francisco Usechi; el secretario de la corporación, Luis Oroz y los asesores Félix Amorena y Joaquín Beunza. Se da la circunstancia de que Félix Amorena falleció súbitamente durante su estancia en Madrid el 7 de abril de 1924.

350 La componían Lorenzo Oroz, Pedro Uranga, Joaquín Beunza, Leandro Nagore, Germán Jaurrieta y Miguel Goñi.

351 Ha de aclararse que no se trataba de una Asamblea representativa de todos los Ayuntamientos. La Diputación, en su acuerdo de convocatoria, había establecido que estuviera compuesta de representantes de Ayuntamientos en número doble al de los diputados de cada Distrito, los asesores de la Corporación foral y tres secretarios municipales, designados por su Asociación.

habían sido elegidos en asambleas de distrito para su formación-, dio su aprobación a las bases, con algunas modificaciones. La última de ellas determinaba que para su modificación habría de seguirse el procedimiento seguido para su adopción.

La Diputación solicitó seguidamente informe sobre las bases aprobadas al Consejo Administrativo, que emitió dictamen favorable al proyecto. Pero en el seno de la Corporación foral se produciría una grave crisis por cuanto no hubo acuerdo unánime ni sobre las bases aprobadas ni sobre el camino a seguir a partir de ese momento.

El 12 de enero de 1925 celebró sesión la Diputación. Recordemos que tras la anulación del acta de Manuel de Irujo eran seis –y no siete- los miembros de la Corporación. Además el vicepresidente Erro se encontraba enfermo. En dicha sesión los diputados Guelbenzu y Usechi presentaron un voto particular en contra de las bases aprobadas por la Asamblea porque a su juicio modificaban, sin motivo justificado y con manifiesta inoportunidad, el régimen establecido por la Ley Paccionada de 1841. Estimaban que debía ser la Diputación la que dictara, sin necesidad de acordar con el Estado y al amparo de la Real Orden de 11 de abril de 1924, la armonización del régimen foral y el Estatuto municipal. Y finalmente no les gustaba que el Consejo Administrativo tuviera facultades decisorias situándose "por encima de la Diputación". El vicepresidente Erro, cuya enfermedad le impidió asistir a la sesión, envió un voto particular, que fue leído en la sesión, en términos similares a los de Guelbenzu y Usechi. La pretensión de que dicho voto particular se computara como si el vicepresidente estuviera presente en la sesión era inaceptable, por lo que las Bases fueron aprobadas por tres votos a favor (Modet, Goizueta y Baleztena) y dos en contra (Guelbenzu y Usechi). Seguidamente se designó una comisión para tratar y concertar con el Gobierno cuanto fuera necesario para llevar a ejecución las Bases aprobadas[352].

Después de varios meses de conversaciones se formuló de común acuerdo entre la representación navarra y la del Estado un nuevo proyecto de Bases que los comisionados elevaron a la Diputación con fecha 3 de junio de 1925. Esta volvió a recabar la opinión de la Asamblea municipal y del Consejo Administrativo, reiterando que ni esas bases, ni ninguna otra que afectara al régimen foral navarro,

---

Quiere esto decir que los representantes municipales eran sólo catorce (dos por cada uno de los Distritos de Aoiz, Tafalla y Tudela, y cuatro cada uno de los Distritos de Pamplona y Estella, que conforme a la Ley Paccionada nombraban dos diputados forales).

352 La comisión la componían los diputados forales Modet y Goizueta, los vocales del Consejo Administrativo y asesores de la Diputación, Lorenzo Oroz, Pedro Uranga y Joaquín Beunza, acompañados del secretario Luis Oroz. La derrota de sus tesis impulsó a Guelbenzu y Usechi a presentar la dimisión, que no llegaría a consumarse.

podían establecerse si no correspondían a un acuerdo entre la Diputación y el Gobierno de Su Majestad. Finalmente, en las sesiones de 13 de julio y 2 de octubre de 1925, la Diputación aprobó el proyecto de bases, confiriendo a los comisionados en Madrid poderes bastantes para que en su nombre pudieran firmar cuantas actas y documentos fueran precisos[353].

La Diputación debatió asimismo la forma en que las bases debían incorporarse al ordenamiento jurídico. Tampoco reinó la unanimidad. Al final, con el voto de calidad del vicepresidente Erro, se acordó que las bases propuestas debían responder a un pacto entre la Diputación y el Gobierno. Ahora bien, ¿debía hacerse en un acto solemne de firma o bastaba con que se reconociera que a la hora de su promulgación su carácter paccionado? Los asesores de la Diputación, presentes en la sesión, informaron que se trataba de una "minucia minimalista", pues había que atender "no a la palabra, sino al concepto de Pacto o convenio hecho de modo que aparezca reconocida la personalidad de Navarra, en forma análoga, cuando menos, como lo fue la de 1841 y en los antecedentes que precedieron a su formación". Y esto último fue lo que sucedió.

La comisión navarra remitió a Calvo Sotelo las bases aprobadas por la Diputación. Aquél, a su vez, el 3 de noviembre de 1925, remitió a la Diputación un oficio en el que daba cuenta de la recepción en el ministerio de Gobernación de "las Bases convenidas para la adaptación del Estatuto municipal (…), que son elevadas con fecha de hoy a la superior resolución del Directorio Militar". El Consejo de Ministros de 4 de noviembre aprobó el Real Decreto-Ley sobre *Bases para armonizar el régimen de Navarra con el Estatuto municipal*[354].

353 En la sesión del 13 de julio de 1925 se hallaban presentes todos los diputados. La posición de Guelbenzu y Usechi era muy comprometida habida cuenta de que los Ayuntamientos habían refrendado con satisfacción las bases convenidas en Madrid. El vicepresidente Erro se mantenía irreductible en su oposición a las mismas. De modo que el voto de calidad de Erro hubiera bastado para rechazar las bases. Pero antes de procederse a la votación, Guelbenzu y Usechi, alegando que no querían les alcanzase la más mínima responsabilidad en lo que a Navarra pudiera afectar la modificación de la ley de 1841, abandonaron dignamente el salón de sesiones. El vicepresidente Erro también pudo salvar su dignidad votando en contra. Pero ambos gestos eran irrelevantes –y todos lo sabían- pues, si hubieran expresado su discrepancia votando en contra de las bases acordadas, éstas no se hubieran aprobado. En política son habituales estos brindis al sol. Es evidente que el rechazo de las bases hubiera provocado una grave crisis política en Navarra y además un grave conflicto con el Estado. (Sobre la crisis de la Diputación y el Convenio municipal de 1915 véanse Jesús FUENTE LANGAS: *La Dictadura de Primo de Rivera en Navarra*, ob. cit. p. 217 y ss. y Francisco MIRANDA RUBIO: *Adaptación a Navarra del Estatuto Municipal del año 1924*, revista *Príncipe de Viana*, año 53, núm. 195, 1992, p. 227-252.)

354 Publicado en la *Gaceta de Madrid* el día 5 de noviembre de 1925. En el preámbulo del Real Decreto-Ley , y a propuesta de los comisionados navarros, se introdujo el siguiente párrafo: "Por el respeto debido a dicho régimen, el Gobierno estimó trámite previo inexcusable la aprobación por la Diputación de Navarra de las bases que al efecto se estudiaron entre representantes de aquélla y del Ministerio de la gobernación, en prolija gestación en el que el país navarro expresó su voluntad, personificado no solamente por la Diputación, sino también por todos sus Ayunta-

Justo es reconocer que el Estatuto de Calvo Sotelo supuso un cambio radical en las ideas que hasta entonces habían informado la legislación municipal. "Se reforzaba extraordinariamente la personalidad de los Municipios –escribió el ilustre jurista catalán José María Pi Suñer-; se les dotaba de medios; se atendía a la realidad, más que a las frías concepciones de la razón; se ennoblecía la función de los empleados, a los que se otorgaba gran categoría y, de modo singular, a los Secretarios e Interventores de la Administración Local; se ordenaba escrupulosamente lo que afectaba al funcionamiento de los Cabildos municipales; se establecía un sistema de control para los asuntos de mayor importancia, singularmente los financieros, y se dotaba a los presupuestos de recursos nuevos, preparando así una base musculada, mediante la cual obtener un caudal de nuevos ingresos; completándose todavía ello con una ordenación magistral del régimen jurídico, llevando innovaciones de la máxima importancia al recurso contencioso-administrativo, el cual podía interponerse de manera directa contra los acuerdos de los Ayuntamientos, sin tener que pasar por el viejo recurso de alzada, de tipo político, que resolvían los Gobernadores de la provincia, con la posibilidad de que contra las resoluciones de éstos cupiera todavía un centralista recurso de apelación ante el Ministerio de la Gobernación, desfigurando así no sólo el manejo urgente de los asuntos administrativos locales sino, a la vez, perjudicando el sistema de régimen de derecho proclamado de modo universal, como una de las bases del procedimiento administrativo"[355].

Visto con perspectiva histórica no hay duda de que el Convenio municipal de 1925 constituyó un hito histórico en la foralidad de Navarra. Mientras Navarra permaneció como "reino de por sí", los Ayuntamientos estaban sujetos al control y fiscalización del Consejo Real y en menor medida de la Diputación del Reino[356]. En virtud de la Ley Paccionada la Diputación Foral heredará las atribuciones de dichas instituciones. Y aunque el carácter representativo de la Diputación de Navarra atemperaba su intervención en la vida de los Ayuntamientos, no cabe duda

mientos". La Base 16 se refería a la modificación en los siguientes términos: "Las bases precedentes podrán ser modificadas por el mismo procedimiento seguido para su adopción: pero cuando las modificaciones sean favorables a la ampliación de la autonomía municipal, podrán acordarse por las dos terceras partes de los Vocales del Consejo Administrativo".

355 Prólogo de José María Pi Suñer en la obra de Luis MARQUÉS CARBÓ: *El Derecho Local españo*l, Barcelona, 1957, t. I, p. XVII-XVIII. Pi y Suñer participó en la comisión redactora del Estatuto de Calvo Sotelo. Sus palabras quizás reflejan su autocomplacencia por el trabajo realizado. No obstante, eran fiel reflejo de la realidad.

356 Véase Joaquín SALCEDO IZU: *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*. Pamplona, 1964, p. 173-175. En las Cortes celebradas en 1828-1929 se aprobaron varias peticiones de ley con la finalidad de conferir mayor autonomía de los Ayuntamientos. Sin embargo, no se suprimió la tutela del Consejo Real que, a juicio de José YANGUAS Y MIRANDA*: Manual para el gobierno de los ayuntamientos de Navarra: comprende todos los negocios y disposiciones legislativas que tocan á las facultades de dichos Ayuntamientos* (Pamplona, 1846, p. 9), afirma que la vieja tutela del Consejo Real era algo insoportable, costoso y perjudicial para la Administración municipal, pues "los Ayuntamientos no podían dar un paso sin pedir la aprobación al Tribunal".

de que los defensores de la autonomía municipal no aceptaban la injerencia de aquélla y encontraron en el Estatuto una ocasión de oro para hacer realidad sus aspiraciones[357].

Calvo Sotelo creyó que la autonomía municipal quedaba garantizaba con la transformación del Consejo Administrativo en un órgano mayoritariamente representativo de los Ayuntamientos, a cuya aprobación habrían de someterse "todos los Reglamentos, Ordenanzas o acuerdos generales referentes a la administración y régimen municipal, siendo necesaria la aprobación del Consejo para que entren en vigor" (Base 12). Y también por el establecimiento de un Tribunal Administrativo delegado de la Diputación para resolver los recursos de alzada contra las disposiciones y actos de los Ayuntamientos" (Base 11). Recordemos que ambas

357 Luis Oroz participó en las conversaciones conducentes al Convenio de 1925 y en 1921. Dos años antes, en una conferencia pronunciada en 1919 en la primera Asamblea de Administración Municipal Vasca organizada por la Sociedad de Estudios Vascos, hizo una durísima crítica de la injerencia de la Diputación en la vida municipal, que no dudó en calificar de antiforal. Transcribimos alguna de sus contundentes afirmaciones:

"Es de notar cómo en los tiempos de mayor absolutismo lograron nuestros Municipios conservar la libertad para su administración en grado superior a los del resto de España, valiéndose para ello del apoyo decidido que en todo tiempo les dispensaron las Cortes y cómo también fue aspiración constante de éstas el limitar todo lo posible la intervención del Poder político en los negocios de los pueblos. (…)

En diversas resoluciones oficiales se ha sentado como doctrina legal que la Diputación tiene sobre los Municipios navarros las más amplias facultades para intervenir en todos los actos de su administración, fundándose en que el artículo 6. º citado de la Ley del 41 somete a su dependencia el ejercicio de las atribuciones forales.

Semejante doctrina es a nuestro juicio de lo más peligrosa, inexacta y antiforal.

Es peligrosa porque borrando la personalidad del Municipio pone su destino en manos de la Diputación; inexacta, porque si bien el precepto aludido determina que las atribuciones de los Ayuntamientos navarros han de ejercerse bajo la dependencia de la Diputación, añade que han de serlo con arreglo a *su legislación especial*; de donde se deduce claramente que esta Corporación solamente podrá atribuirse las facultades que las leyes navarras le reconocen; y es antiforal, porque pugna según hemos visto con el espíritu y la tendencia de las leyes de nuestras Cortes. (…)

Sobre estas facultades tiene [la Diputación] en general la de intervenir en alzada en toda clase de recursos que se promueven contra las resoluciones tomadas por los Ayuntamientos en los asuntos de la competencia foral, sin restricción ninguna que establezca los límites de su competencia, suspendiéndolos cuando lo estima conveniente.

Vemos por este ligero resumen que las atribuciones que la Diputación de Navarra ejerce sobre la administración de los Municipios son mucho más extensas que las reconocidas en las leyes de nuestras Cortes al Consejo Real y Diputación del Reino, que le fueron transmitidas. ¿A qué obedece este cambio?

Para nosotros la explicación es muy sencilla. Obedece principalmente al olvido o desconocimiento de nuestro derecho tradicional, y a la influencia de la legislación común". (Luis OROZ ZABALETA*: Aplicación del principio de autonomía municipal en derecho histórico de Navarra y en el régimen actual*, en la obra colectiva *Homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta. Estudios de Derecho Público de Navarra*, Eusko Ikaskuntza/Sociedad de Estudios Vascos, San Sebastián, 1986, p.35-39.)

Luis Oroz fue nombrado en 1921 secretario de la Diputación después de haber desempeñando desde 1913 el cargo de vicesecretario. Era vicepresidente en aquellos momentos su tío Lorenzo Oroz. Ejerció el cargo de secretario hasta su jubilación en 1945, en que fue sustituido por José Uriz. Fue el principal administrativista de Navarra en la primera mitad del siglo XX.

medidas habían sido propuestas por la comisión redactora de las Bases que aprobó la Asamblea.

La primera de las garantías, la conversión del Consejo Administrativo en una cámara de representación municipal, se cumplió inmediatamente después. El 15 de enero de 1926 la Diputación aprobó el nuevo reglamento para la constitución y funcionamiento del Consejo Administrativo, que el 18 de mayo del mismo año acordaría llamarse Consejo Foral Administrativo de Navarra[358].

Pero en cuanto a la atribución de la resolución del recurso de alzada contra las disposiciones y actos administrativos, la Diputación se lo tomó con parsimonia. La creación del Tribunal Administrativo delegado tendría lugar, a propuesta de la Diputación, por acuerdo del Consejo Foral Administrativo de 24 de junio de 1964[359]. Hay que decir que la Base 11 del Convenio de 1925 confería la iniciativa de creación del Tribunal a los Ayuntamientos e, incluso, a la mayoría de los electores de Navarra acordada por los trámites del referéndum[360]. En 1967 expresamos la opinión de que esta tardanza de casi cuarenta años podría ser debida al deseo

358 El primer Consejo lo componían 37 vocales. Haciendo una interpretación "sui generis" del concepto de "fuerzas vivas", los 7 diputados forales serían consejeros, 11 representarían a las fuerzas vivas y los Ayuntamientos tendrían 19 consejeros, es decir, la mitad más uno. El vicepresidente de la Diputación Foral sería a su vez presidente del Consejo. La composición del Consejo Foral se variaría en 1935, 1949, 1967 y 1974. En la de este último año el Consejo pasó a contar con 57 vocales: 7 diputados, 3 ex diputados, 12 representantes de las fuerzas vivas, 3 del Consejo de Trabajadores, 3 del Consejo de Empresarios y 29 de los Ayuntamientos. En mi tesis doctoral *Origen y fundamento del régimen foral* publicada en 1968 al tratar del Convenio de 1925 inserté el siguiente comentario: "Si desde el punto de vista estrictamente jurídico, la Diputación no puede, sin alterar el Pacto-ley de 1841, otorgar al Consejo facultades decisorias en materias administrativas no municipales, en su mano está revitalizarlo convocándolo más a menudo para pulsar y seguir fielmente su opinión, pero sobre todo acomodando su composición a las necesidades de los momentos presentes. Se impone sobre todo una amplia representación de los sectores sociales. La sociedad de Navarra está atravesando en estos momentos la fase de transición hacia el desarrollo industrial. El número de trabajadores no agrícolas ha aumentado extraordinariamente, y no es justo, ni tampoco prudente, dejar sus intereses al margen del Consejo". El Consejo dejaría de existir en 1979 como consecuencia de la creación del Parlamento Foral de Navarra, que asumiría sus competencias en materia municipal (Real Decreto Paccionado 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales, *Boletín Oficial del Estado* nº 24, de 27 de enero de 1979).

359 El primer Reglamento orgánico del Tribunal se aprobó el 29 de diciembre de 1964. Estaba integrado por cuatro miembros letrados y un secretario fedatario. Durante el primer año ejercería la presidencia el vocal de mayor edad y la renovación se produciría por rotación anual según orden de edad. El nombramiento recayó en los letrados Juan Echandi Indart, Jesús Luis Iribarren Rodríguez, Arturo Azpíroz Barcos y Francisco Salinas Quijada, todos ellos abogados en ejercicio de reconocido prestigio.

360 La Base 11 decía así: "La Diputación organizará un Tribunal administrativo, con funciones delegadas de la misma, para resolver los recursos en que entiende esta Corporación, a petición: a) De los Ayuntamientos que, cualquiera que sea su número, representen la mayoría de los habitantes de Navarra. b) De las dos terceras partes de Ayuntamientos de la misma. c) De la mayoría de los electores de Navarra, acordada por los trámites del "referéndum". También habrá de organizarse el Tribunal cuando lo acuerden las dos terceras partes de los Vocales que deben constituir el Consejo administrativo".

de demostrar que la constitución del Tribunal no se debía a la presión de Calvo Sotelo sino a la soberana decisión de Navarra[361]. Es verdad también, como señala acertadamente Miguel Izu, que las convulsiones políticas vividas tras el fin de la Dictadura, la caída de la Monarquía, la guerra civil y la larga posguerra no fueron "momentos propicios para que se abordara la cuestión de creación"[362]. Ahora nos inclinamos a pensar que, si bien pudo haber concurrencia de todas las circunstancias referidas, la razón fundamental del retraso en la creación del Tribunal fue que el recurso de alzada era un instrumento más de control político por los diputados forales de los alcaldes que con arreglo a las leyes del régimen franquista eran sus electores. Hubo por tanto que esperar a la llegada de la Diputación en 1964 presidida por Félix Huarte, que abordó un ambicioso plan de reforma y modernización de la Administración navarra, para que la Diputación tomara la decisión de excitar la iniciativa del Consejo Foral, prevista en las Bases[363].

En el informe elevado a la consideración de la Diputación, de fecha 10 de noviembre de 1925, los comisionados designados para negociar con Calvo Sotelo reconocían que el Decreto-Ley de armonización del régimen foral con el Estatuto municipal "no ha salido a nuestro dictado". Sin embargo se mostraban satisfechos por cuanto dicha disposición "aparte de imperfecciones y lunares de toda obra, en el aspecto foral, que es para nosotros y para Navarra el fundamental, el Decreto ley contiene la manifestación clara, absoluta y terminante de que la aplicación del Estatuto y a su adaptación a Navarra, al traducirla en ley viva para Navarra, exigía como requisito inevitable la aprobación de la Diputación (…). Y esto es el reconocimiento explícito por el Poder legislativo de hoy, de que nuestro régimen no puede ser cambiado sin la voluntad de Navarra, encarnada y representada, como siempre, por su Diputación foral. Es decir, el respeto a nuestro fuero, la intangibilidad de nuestro régimen, confesados por la Soberanía del Estado español"[364].

361 Jaime Ignacio DEL BURGO: *Origen y fundamento del régimen foral*, ob. cit., p. 467.

362 Miguel IZU BELLOSO: *El Tribunal Administrativo de Navarra*, Pamplona, 2004, p. 41.

363 En la actualidad la alzada ante el Tribunal Administrativo, del que Izu forma parte, es un recurso potestativo a partir de la Ley Foral 2/1986, de 17 abril, reguladora del control por el Gobierno de Navarra de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las entidades locales. De modo que el recurso de alzada dejó de ser obligatorio, pudiendo los administrados recurrir directamente a la Jurisdicción Contencioso-Administrativo. Reconocemos habernos equivocado al estimar que la nueva regulación suponía el fin del Tribunal Administrativo, opinión que sustentamos en un artículo titulado "*Réquiem por un Tribunal Foral*" (*Diario de Navarra*, 7 de mayo de 1986). En 2013 el Tribunal dictó 7.041 resoluciones de las que únicamente 98 fueron recurridas, es decir, el 1,39%. Además, el porcentaje de resoluciones revocadas por los tribunales durante ese año fue tan solo del 0,57% (40 resoluciones). Eso quiere decir que los ciudadanos han optado por un recurso de tramitación ágil, conformándose con sus resoluciones.

364 Véase el texto íntegro del informe de los comisionados José Mª Modet, Wenceslao Goizueta, Ignacio Baleztena, Lorenzo Oroz, Pedro Uranga, Joaquín Beunza y Luis Oroz, secretario en *Legislación Administrativa de Navarra*, Apéndice de 1925, Este último finalizaba su conferencia de 1919 antes citada con las siguientes "consecuencias finales": "1ª. Que el régimen municipal de Navarra exige una revisión profunda, para que evitando la confusión producida por la concurrencia de dos legislaciones distintas, se organice en conjunto bajo un pensamiento común,

El Convenio de 1925 podría considerarse como un paso hacia adelante en línea con las aspiraciones de reintegración foral. Durante la II República la cuestión foral quedaría en un segundo plano ante el debate sobre la autonomía y la pretensión de constituir una Región autónoma al amparo de la Constitución republicana de 1931[365].

tomando como punto de partida para la realizar esta labor el derecho municipal vigente a la promulgación de la de 16 de agosto de 1841, con las modificaciones necesarias, para atender a las necesidades de los tiempos actuales. 2ª. Que en dicha reforma deben formularse de manera clara y precisa las facultades propias de los organismos municipales, con el criterio de autonomía señalado por la tradición foral, de manera que reduzca la intervención que ejerce actualmente la Diputación, a los asuntos de interés capital para la vida del Municipio como son los referentes a la enajenación y gravamen de los bienes comunales, contratación de empréstitos de importancia, implantación de nuevos impuestos, si estos no se hallan especificados den forma general, etc. etc., y a aquellos otros actos que afecten un interés general y público como el fomento y conservación de los Montes, exigiendo en los demás casos el exacto cumplimiento de la ley, sin perjuicio de que dicha intervención se extienda a otros actos de la vida municipal cuando sean los mismos Municipios quienes lo soliciten". (OROZ ZABALETA. Luis: *Homenaje a D. Luis Oroz*, ob. cit., p. 40-41.). Al pronunciar estas palabras, el secretario de la Diputación no podía suponer que seis años después participaría en una negociación cuyo resultado sería plenamente coincidente con su pensamiento.

365 Al poner punto final al relato del intento de reintegración foral de 1918-1919 debo salir al paso de una alusión errónea de la que soy objeto en la obra de Jimeno Jurío tantas veces citada (p. 335). En el epígrafe titulado "Así se escribe la historia" dice lo siguiente: "Jaime Ignacio del Burgo ni siquiera menciona esta campaña foralista, la asamblea, ni las gestiones posteriores en Madrid". En mi tesis doctoral *Origen y fundamento del régimen foral*, ya citada, tras estudiar con todo detalle los acontecimientos que condujeron a la Ley de 1839 así como la gestación de la Ley Paccionada o Pacto-ley de 1841 inserté un capítulo –el XV- titulado "Ciento veinticinco años de vigencia de 1841". En una breve introducción anuncié el contenido del referido capítulo: "Damos a continuación *una serie, no exhaustiva, de disposiciones relativas al régimen foral*, que acreditan su permanente vigencia durante 125 años". Ese es el motivo porque no hay ninguna referencia al intento fracasado de reintegración foral de 1918-1919.

LA SEGUNDA REPÚBLICA: AUTONOMÍA VERSUS FORALIDAD

La República, proclamada el 14 de abril de 1931, inició su andadura sin poner en cuestión el Concierto vasco ni el Convenio navarro. Más aún, el rango jurídico del régimen vasco se elevaría a la categoría de ley formal en virtud de la Ley de 9 de septiembre de 1931, promovida por Indalecio Prieto. Se da la circunstancia de que el diputado vizcaíno socialista fue ministro de Hacienda desde el 14 de abril hasta el 16 de diciembre de 1931, fecha en que pasó a desempeñar la cartera de Obras Públicas[366].

La Ley tenía por objeto determinar qué disposiciones de la Dictadura de Primo de Rivera debían mantener su vigencia en el nuevo régimen republicano. En virtud de su artículo 1º se aprobaban y ratificaban "con *fuerza de ley* desde el momento de su respectiva vigencia, los Decretos dictados por el Ministerio de Hacienda" que a continuación se relacionaban, entre ellos: "*Concierto económico*

366 Indalecio Prieto había nacido en Oviedo en 18, pero siendo niño su familia se trasladó a Bilbao. Allí se afilió al Partido Socialista Obrero Español en 1899, convirtiéndose en el principal dirigente del socialismo vasco. Pronto daría el salto a la política nacional, convirtiéndose junto a Largo Caballero, en las figuras más relevantes del socialismo español de la II República. Su origen humilde le impidió realizar estudios superiores, pero fue un autodidacta que pronto destacó en la oratoria y en el periodismo. No parece que fuera el más indicado para desempeñar una cartera como la de Hacienda, pero sin duda su presencia en el Gobierno permitió que la República respetara el régimen de Concierto así como la autonomía fiscal de Navarra. Prieto repudiaba al nacionalismo vasco. En 1919 formuló en el periódico *El Liberal* su pensamiento antinacionalista: "Digo ante el pueblo de Bilbao que soy un enemigo acérrimo, declarado, del nacionalismo vasco... porque representa un espíritu rural y reaccionario incompatible con las esencias liberales que constituyen la divisa de mi vida".

con las Vascongadas y Navarra"[367].

Los años de la República estuvieron marcados tanto en el País Vasco como en Navarra, además de por las grandes convulsiones políticas y sociales que caracterizaron al periodo republicano, por la pretensión de crear una región autónoma vasco-navarra.

El carlismo ante la proclamación de la II República

Procede hacer una referencia al carlismo y a su postura inicial con respecto a la II República, por cuanto tanto en las Provincias Vascongadas como sobre todo en Navarra a lo largo del período republicano se convertiría en una de las principales fuerzas políticas, superando el declive provocado por la escisión de Vázquez de Mella en 1918[368]. No hace falta decir que la caída de Alfonso XIII no causó ningún pesar en las filas jaimistas, que emprenderían de inmediato una intensa actividad política.

Don Jaime publicó un manifiesto el 23 de abril de 1931 en el que propugnaba, entre otras cosas, la convocatoria de un referéndum para decidir sobre la forma de gobierno en España y la adopción de una ley electoral de carácter proporcional íntegro, similar a la de otras grandes naciones europeas.

El manifiesto de Don Jaime rompía los moldes que encasillaban al carlismo en la derecha extrema. El monarca en el exilio deploraba los cambios en los colores de la bandera nacional, reclamando que "sólo las futuras Cortes decidan sobre este punto". A continuación, pide a los carlistas apoyen al nuevo Gobierno provisional en cuantos esfuerzos realiza "para garantizar el orden" y continúen fieles "a sus

367 Recuérdese que el Convenio Económico –que no Concierto- de Navarra se había sancionado por un Real Decreto-Ley, que pasaba a convertirse en Ley.

368 Al estallar la guerra europea, Don Jaime quedaría confinado en su castillo de Frohsdorf (Austria), impidiéndosele cualquier actividad política. Don Jaime simpatizaba por los aliados que luchaban contra los Imperios Centrales. Sin embargo, Juan Vázquez de Mella se declaró germanófilo y se mostró contrario a la neutralidad española. El partido se dividió por esta causa y entró en un periodo de descomposición. Con el fin de la guerra, Don Jaime se trasladó a París desde donde se puso al frente del partido, pero se encontró con la rebeldía de buena parte de la Junta Suprema. En agosto de 1918, Mella se separa del carlismo y funda el Partido Católico Tradicionalista. La escisión del gran "tribuno de la Tradición" producirá un grave quebranto a la causa carlista. En 1922 Víctor Pradera, que en 1920 había rechazado formar parte del Gobierno de Antonio Maura, también abandonaría el partido para sumarse al Partido Social Popular, integrado por católicos de diversos sectores políticos, pero éste desaparecería a la llegada de la Dictadura. Tras la muerte de Don Jaime, los restos del mellismo regresarían a la Comunión Tradicionalista a la que se sumaría el Partido Integrista. También en 1932 Pradera volvió al carlismo.

tradicionales doctrinas, recomendando a todos los españoles que conserven su sangre fría para seguir evitando la funesta explosión de los desórdenes callejeros. Sólo en la cooperación eficaz de los elementos de orden puede llegar el Gobierno, *respetando las libertades esenciales, a la convocatoria de unas Cortes generales constituyentes, que son hoy una necesidad imprescindible*".

A continuación dice algo que sorprenderá a quienes consideran al carlismo como un movimiento ultramontano y ultraconservador:

> Uno de los principios esenciales de nuestra actuación en los últimos años ha sido precisamente *reclamar la convocatoria de estas Cortes, libremente elegidas*, así como ha sido siempre el fundamental objeto de nuestra política realizar *la federación de las distintas nacionalidades ibéricas*"

Seguidamente, el rey proscrito anima a los carlistas a promover

> la organización de un gran Partido monárquico, federativo, anticomunista, defensor de las grandezas patrias, intensamente progresivo, amigo de las reformas sociales, que coloque a la Iglesia y al Ejército en su verdadero lugar, lejos de toda política.

Este partido legitimista ha de ser "genuinamente español" y estar "dispuesto a sacrificarse en todo momento por la grandeza y la unidad de nuestra Patria inmortal".

Don Jaime se dirige al Gobierno provisional para pedirle una nueva norma electoral

> que adopte el único sistema de escrutinio que permite aprovechar hasta el último voto de todos los ciudadanos; la REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL INTEGRA, usada en las grandes naciones europeas.
>
> En estas elecciones deben pronunciarse, de un modo definido, sea por la República, sea por una Monarquía renovada, progresista, ampliamente descentralizadora, que no ofrecería ningún punto de contacto con el antiguo sistema, precisamente a causa de la creación de las grandes administraciones federales en las distintas regiones hispanas. Mi anhelo sincerísimo es que a la cabeza de esta federación esté un Rey que represente, por encima de los partidos, las aspiraciones de cada español. Gran parte de nuestro pueblo sigue monárquico; no lo niegan los mismos republicanos. No es justo que, por desafección a un rey que no supo hacerse querer del pueblo se anulen

> las fuerzas monárquicas que son una reserva necesaria para el equilibrio del país, una garantía de unidad y la defensa más certera contra el bolcheviquismo.

Y concluye:

> Si la voluntad nacional, libremente expresada, se pronunciara a favor de la República, yo pediría a los monárquicos que colaborasen en la obra inmensa que es construir la federación de la nueva España, dispuesto siempre a renovar, en los momentos críticos, el ofrecimiento de mi persona que hago a España en estas circunstancias en que digo públicamente que todas las amenazas de separatismo, declarado o encubierto, encontrarán en mí el más resuelto adversario. Diré más. Desgraciadamente, mi experiencia política y los largos años pasados en Rusia me han enseñado que una República patriótica, moderada, bien intencionada, puede muy fácilmente, y en un espacio de tiempo brevísimo, ser arrollada por la avalancha del comunismo internacionalista, destructor de la Religión, de la Patria, de la Familia y de la Propiedad. Y eso sí, lo juro: sacrificaría hasta la última gota de mi sangre en la lucha contra el comunismo antihumano, poniéndome al frente de todos los patriotas para oponerme a la implantación de una tiranía de origen extranjero[369].

Las propuestas de Don Jaime cayeron en saco roto. Las elecciones a las Cortes constituyentes se celebraron en medio de constantes desórdenes, no se estableció el sistema de sufragio proporcional (como el que consagra hoy la Constitución de 1978 para el Congreso) y no sólo no hubo plebiscito alguno para decidir sobre la forma de gobierno sino que ni siquiera se sometió a referéndum popular la nueva Constitución.

El manifiesto demuestra que Don Jaime era un estadista malogrado por el exilio. En él no hay ninguna actitud antidemocrática. Era consciente del peligro comunista y lo denunciaba sin rodeos. Y además tenía razón como la historia posterior demostraría. Pero sus convicciones eran claramente democráticas.

Por desgracia, una angina de pecho le sorprendió en su exilio de París el 2 de octubre de 1931. Murió sin sucesor, pues, a pesar de haberlo intentado, la diplomacia alfonsina malogró cuantos intentos realizó para contraer matrimonio con princesas pertenecientes a Casas reales reinantes. El carlismo se quedó sin su

369 Véase el texto íntegro del manifiesto de Don Jaime en Melchor FERRER, *Historia del tradicionalismo*, Sevilla, 1960, t. XXIX, p. 286-287.)

mejor político en una situación crucial para España[370].

La furia antirreligiosa que se desató el 10 de mayo en Madrid, con la quema de los conventos, pondría fin a cualquier contemporización del partido jaimista con el régimen republicano[371].

El Estatuto de Estella (1931)

En 1930, mientras agonizaba la Monarquía de la Restauración, tuvo lugar en Vergara un Congreso de Estudios Vascos, organizado por la Sociedad de Estudios Vascos[372], que elaboró un informe sobre la reintegración foral, donde se establecía una distinción entre dicho concepto y el de autonomía. La reintegración exige la restauración de los antiguos regímenes forales. La autonomía debía conducir a la

370 A Don Jaime le sucedió su tío Don Alfonso Carlos I de Borbón y Austria Este, hermano de Carlos VII, que tampoco tenía hijos de su matrimonio con Doña María de las Nieves de Borbón-Braganza, hija del rey Miguel de Portugal. Alfonso Carlos propició la reunificación en la Comunión Tradicionalista, nueva denominación del parido, del Partido Católico Nacional (Integrista) y de los *mellistas* del Partido Católico Tradicionalista, escindidos en 1918 por discrepancias de Vázquez de Mella con Don Jaime por su postura en la I Guerra Mundial en la que el político carlista se mostró decidido germanófilo. Antes de su muerte Don Jaime había mantenido conversaciones con Don Alfonso XIII para poner punto final al conflicto dinástico, pero no se llegó a ningún acuerdo aunque los alfonsinos dirían que el monarca carlista había aceptado ser reconocido como Jefe de la Casa de Borbón, a cambio de nombrar como sucesor al Infante Don Juan de Borbón, hijo del rey destronado en 1931. El carlismo se dividió sobre este particular. Un sector de los antiguos jaimistas abogó por el nombramiento del archiduque Carlos de Habsburgo y Borbón, hijo de la Infanta Blanca de Borbón y del archiduque Leopoldo de Austria. Doña Blanca, la mayor de las hijas de Carlos VII, estaba dispuesta a transmitirle sus derechos dinásticos, conforme a lo dispuesto en la Ley de Sucesión de 1713 promulgada por Felipe V, para el caso de extinción de las líneas varoniles. Otros destacados tradicionalistas, como el Conde de Rodezno, eran partidarios de Don Juan, siempre que aceptara los principios del carlismo. Al final, Don Alfonso Carlos optó el 5 de agosto de 1935 por nombrar Regente a su sobrino Don Javier de Borbón-Parma, para que a su muerte y "sin más tardanza que la necesaria" procediera a designar a su sucesor, sin excluir sus eventuales derechos a la Corona. Después de la guerra, los partidarios del Archiduque lo reconocieron como rey (Carlos VIII), pero falleció en Barcelona en 1953, sin dejar hijos varones. En 1952, Don Javier se proclamó rey alegando que las demás ramas borbónicas, descendientes de Felipe V, habían sido excluidas por haber reconocido a la dinastía usurpadora, como la llamaban los carlistas. Por su parte, en 1954, en un acto celebrado en Estoril (Portugal), Don Juan de Borbón, ante un grupo de tradicionalistas seguidores del conde de Rodezno, que había fallecido en 1952, asumió los principios tradicionalistas y se proclamó heredero de la dinastía carlista. El conflicto sucesorio provocado por la indecisión de Don Alfonso Carlos conduciría a la práctica desaparición del carlismo. (Véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *El agónico final del carlismo*, Revista Príncipe de Viana, año. LXXXIV, núm. 237, p. 281-299.)

371 Aquellos días los jóvenes jaimistas de Pamplona, embrión del futuro "Requeté" navarro, hicieron guardia día y noche en los conventos de la ciudad y extramuros para evitar que fueran incendiados.

372 La Sociedad de Estudios Vascos (Eusko-Ikaskuntza) se creó en 1918, como colofón al I Congreso de Estudios Vascos celebrado en Oñate ese mismo año, bajo el patrocinio de las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra para promover el desarrollo de la cultura vasca.

creación de una "federación vasca", por supuesto "común a las cuatro regiones hermanas"[373].

El mismo día de la proclamación de la II República, el 14 de abril de 1931, el diputado foral Manuel de Irujo propuso a la Diputación que pidiera al gobierno la reintegración foral plena dentro del nuevo régimen y se instara a los Ayuntamientos a hacer lo mismo. Los diputados Ignacio Baleztena y el propio Irujo se entrevistan en Madrid con el ministro de la Gobernación Miguel Maura y llegan al acuerdo –verbal– de renovar la Diputación provisionalmente, hasta que la celebración de nuevas elecciones, con miembros del Consejo Foral.[374]. Gestiones similares hizo el PNV vasco, que visitó a Indalecio Prieto, ministro de Hacienda, a Miguel Maura, ministro de la Gobernación y Alejandro Lerroux, ministro de Estado. Todos ellos les dieron buenas palabras sobre el futuro autonómico del País Vasco[375]. Sin embargo, el 21 de abril, el Gobierno disolvió las Diputaciones, incluida la de Navarra, y nombró sendas Comisiones gestoras. Esta decisión tendrá mucha importancia porque a las gestoras, controladas por republicanos y socialistas, se les atribuyeron importantes facultades a la hora de emprender el proceso estatutario para evitar que éste fuera un proceso beneficioso para la derecha y en particular para el nacionalismo vasco[376].

El 19 de abril de 1931, el Partido Nacionalista Vasco había aprobado un Manifiesto, publicado el día 22 en el diario *Euzkadi,* órgano oficial de dicha formación política. En él se proclamaba que la aspiración nacionalista sería "la de siempre, la que no prescribe. Hoy más que nunca interesa al PNV hacerla constar así: en el orden político aspiramos a la soberanía de Euzkadi sobre sí misma". (…) "La Patria Vasca, por boca del PNV, declara que, lejos de renunciar a su derecho pleno, lo mantiene para sí y por mientras dure sobre la Tierra la flor roja de su raza milenaria". (…) "Tiene la República española como garantía de colaboración la declaración de los Ayuntamientos [vizcaínos] de constituir un Gobierno republicano vasco vinculado a la República federal española[377]".

373 Véase Virginia TAMAYO SALABERRIA: *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y estatutismo 1975.1979)*, San Sebastián, 1994, p. 113-116. El *Informe* fue *e*laborado por la Comisión de Autonomía de la Sociedad de Estudios Vascos. La Junta de Gobierno de la entidad acordó proseguir los estudios sobre la base de la reintegración foral o de la aplicación del art. 2º de la Ley de 25 de octubre de 1839, ateniéndose al derecho de negociación que dicho precepto establece y reconoce para Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra, y que en cuanto a ésta supondría una revisión de la Ley de 16 de agosto de 1841".

374 Víctor Manuel ARBELOA: *Navarra ante los Estatutos 1916-1932*, ob. cit. p. 25-26.

375 Maximiano GARCIA VENERO: *Historia del nacionalismo vasco*, ob. cit., p.486.

376 Manuel FERRER MUÑOZ: La cuestión estatutaria en Navarra durante la segunda república, en Revista Príncipe de Viana, año 52, núm. 193, p-197-221.

377 Carlos CLAVERIA: *Cien años de nacionalismo vasco, 1878-1931*, Bilbao, 1986, p. 424.

Por su parte, el 21 de abril de 1931, la Comunión Tradicionalista vasco-navarra (jaimista) aprobó en San Sebastián una declaración titulada "Por la reintegración foral", en la que fijaban la posición de la Comunión Tradicionalista, previa "pública confesión de nuestro ideario religioso, patriótico, fuerista y monárquico tradicional". Los jaimistas se pronunciaban por la "reivindicación de nuestras seculares libertades y reconocimiento de nuestra personalidad histórica" que concretaban "en la derogación expresa y solemne por parte de la nación española de todas las disposiciones abolitorias de nuestros fueros y el restablecimiento conforme a fuero de los organismos peculiares en el país, es decir, Juntas Generales en Vizcaya y en Guipúzcoa, Hermandades en Álava y Cortes en Navarra, para que sean estas organizaciones propias, las que rijan y gobiernen nuestra vida interna sin intromisiones ni injerencias extrañas, ampliando, rectificando o amoldando el fuero según las necesidades de los tiempos y siempre conforme a la voluntad del pueblo, voluntad manifestada por los antes citados organismos forales". Afirmaban que "razones de hermandad y conveniencia política exigen que en esta reconquista de nuestra personalidad Navarros, Vizcaínos, Alaveses y Guipuzcoanos seamos un solo y único pueblo que reclama su libertad sin que esta unidad de aspiración y de raza implique uniformidad de legislación y de órganos de gobierno, recabando para cada uno de los componentes del país Euskaro lo que sea peculiar de su organización foral".

A tal efecto, proponían la constitución de una Junta "Pro Reivindicaciones vascas", compuesta por representantes de los demás partidos "que coincidan en el mismo ideario". Obsérvese que la reintegración foral no suponía la creación de instituciones comunes, sino que se trataba de aunar esfuerzos para conseguir aquélla. Concluían con un llamamiento a alaveses, guipuzcoanos, navarros y vizcaínos: "Establezcamos el contacto de todos tan necesario, abracémonos todos los hermanos de raza y vayamos con decisión a la formación de esa junta que asuma nuestra representación y nos dicte la forma y los medios que las circunstancias exijan, demanden e indiquen para la reconquista de nuestra personalidad"[378].

Sin embargo, poco después se produciría un acontecimiento impulsado por el Partido Nacionalista Vasco que hizo que la reivindicación tradicionalista de la reintegración foral quedaría oscurecida por la de la autonomía vasca.

La Sociedad de Estudios Vascos venía trabajando desde antes de la proclamación de la República en la redacción de un estatuto de autonomía, iniciativa que no llegó a cristalizar por la heterogeneidad ideológica de sus redactores. A la llegada de la República, que reactivó bruscamente la cuestión catalana, el PNV impulsó

378 *El Día,* San Sebastián, 23 de abril de 1931.

un movimiento municipalista para reivindicar no la reintegración foral sino la autonomía vasca. El 8 de mayo de 1931 la Sociedad de Estudios Vascos recibió el encargo de elaborar un anteproyecto de Estatuto, que cumplió con toda celeridad pues los trabajos culminaron el 31 de mayo en que se dio a la publicidad el proyecto de "Estatuto general del Estado Vasco"[379]. En él ni siquiera se mencionaba la reintegración foral, pues primaba sobre cualquier otra consideración la unidad territorial y política del País Vasco con inclusión de Navarra. Así se reflejaba en su artículo 1º.

> Se declara que el País Vasco, integrado por las actuales provincias de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, constituye una entidad natural y jurídica con personalidad política propia y se le reconoce como tal el derecho a constituirse y regirse por sí mismo, como Estado autónomo dentro de la totalidad del Estado español, con el que vivirá articulado conforme a las normas de la ley de relaciones concertada en el presente Estatuto.
>
> Cada una de las referidas provincias se constituirá y regirá a su vez autonómicamente, dentro de la unidad del País Vasco.
>
> Este Estatuto tiene por objeto establecer, de acuerdo con el Parlamento español, las normas jurídicas que permitan consagrar en la ley la expresada personalidad natural, estructurando la unidad vasca sobre la base del respeto a las autonomías particulares, para asegurar la prosperidad del País Vasco, la libertad y el bienestar material y espiritual de sus habitantes.

En el plano institucional, el poder legislativo vasco sería ejercido, para los "asuntos comunes", por el Consejo General del País Vasco, y en los "asuntos particulares" por las Juntas Generales de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava y las Cortes de Navarra. Se incluía una relación muy extensa de las facultades del Estado vasco cuyo ejercicio sería ejercido por el Consejo General y su Comisión Ejecutiva –con sede en Vitoria– que ejercería las funciones de gobierno del País Vasco. El poder judicial quedaba atribuido al Tribunal Supremo Vasco y demás magistrados, jueces o autoridades componentes de la Judicatura o Cuerpo Judicial Vasco.

No se determinaban cuáles serían las facultades de las provincias integrantes del Estado vasco, si bien se reservaban a las instituciones comunes las relacionadas en el Estatuto como propias del País Vasco[380]. En materia fiscal se manten-

379 Véase el texto íntegro del Estatuto en la obra de Víctor Manuel ARBELOA: *Navarra ante los Estatutos 1916-1932*, ob. cit. p. 111-124.

380 Estas eran las relativas al régimen autonómico del País Vasco; Administración local; organización y administración de Justicia en todos su órdenes y grados; ordenación de los registros civil, mercantil, de la propiedad y del notariado; establecimientos penitenciarios; régimen tribu-

drían los Conciertos vigentes y el Convenio navarro, si bien se procedería a una "nueva regulación de las relaciones tributarias sobre la base del mantenimiento de los cupos actuales con las correcciones inherentes a la delimitación de funciones, servicios y facultades establecidos en el presente Estatuto". Facultades que comprendían "el régimen tributario y económico, incluyendo impuestos, contribuciones, empréstitos, presupuestos, cuentas". Esto permitía al Estado vasco poseer una Hacienda común.

Otra de las novedades del Estatuto se refiere al ejército. Se preveía que los contingentes del País Vasco, constituyendo parte del Ejército español, serían una entidad con carácter propio dentro del mismo, que llevarían la denominación de Milicias Vascas, no pudiendo ser empleadas fuera del País, sino en caso de maniobras militares y de grave alteración del orden público así declarada por las Cortes y, en caso de guerra. La instrucción militar preliminar se daría por instructores pagados por el Estado Vasco y nombrados a propuesta de éste por el ministerio de la Guerra. La forma de reclutamiento sería de la exclusiva competencia del Estado Vasco. En cuanto a la lengua, se establecía que "la lengua nacional de los vascos es el euskera"[381]. Por último, destacamos que en el anteproyecto de Estatuto las relaciones del Estado con la Iglesia se reservaban al Estado.

El Estatuto del Estado Vasco se alejaba de los postulados de la reintegración foral. Esto podía hacer peligrar la alianza de los nacionalistas con los jaimistas, pues para estos últimos aquélla había de ser el objetivo último de la conjunción de esfuerzos en una hipotética negociación con el Estado.

---

tario y económico; vida y política económica del País Vasco, regulación industrial, mercantil y agrícola; seguridad pública y defensa, incluyendo Policía, Ejército y Marina militar; sanidad e higiene; régimen de los cementerios sometido a la jurisdicción de los municipios; enseñanza en todos sus grados y especialidades, lengua y cultura, Bellas Artes; legislación social y del trabajo; régimen financiero del retiro obrero, seguro de paro y de maternidad y demás instituciones de previsión; beneficencia pública y privada, incluso el Patronato e Inspección de las fundaciones e instituciones benéficas o benéfico-docentes privadas vascas; obras públicas, minas, aguas, saltos de agua y ferrocarriles, tranvías, puertos, canales, caminos y montes, incluyendo los que el Estado posee en el País Vasco que serán reintegrados a la provincia correspondiente; los puertos de Bilbao y de Pasajes, que serán objeto de una convención especial entre la República y el Estado vasco; creación y fomento de la riqueza pública y privada forestal, agrícola, pecuaria, industrial, minera, caza y pesca fluvial, marítima e industria pesquera; comunicaciones interiores: aéreas, telegráficas, telefónicas e inalámbricas y los transportes por vía aérea, terrestre y marítima; turismo, conservación y propaganda de las bellezas artísticas y naturales del país, juegos y espectáculos públicos; legislación civil, hipotecaria, procesal y notarial.

381 El Estatuto contemplaba la zonificación lingüística, algo que hoy en día se establece en el Amejoramiento del Fuero de 1982 y que es rechazada por los nacionalistas en Navarra. El artículo 16 establecía el bilingüismo en las zonas vascófonas: "En las escuelas de los territorios euskeldunes [vascoparlantes] del País Vasco se utilizarán para la enseñanza los dos idiomas, observándose al efecto las reglas que fije la Diputación en que se halle enclavado el territorio de que se trate", imponiendo a los funcionarios así administrativos como judiciales que presten servicio en los mismos la obligación "de ser conocedores del euskera". Asimismo "las expresadas Diputaciones demarcarán los territorios que deberán merecer a estos efectos la calificación de euskeldunes".

Ocurrió que en coincidencia con la presentación por la Sociedad de Estudios Vascos del proyecto de Estatuto, el buen nombre de la República había quedado mancillado por la furia anticlerical que los sectores más revolucionarios de la izquierda. Más de un centenar de iglesias y conventos fueron incendiados entre los días 10 y 13 de mayo en Madrid y en otras ciudades españoles, hasta que el Gobierno controló la situación declarando el estado de guerra[382]. En una sociedad tan profundamente religiosa como era por aquel entonces la vasca y la navarra[383], estos sucesos produjeron gran impresión. Los nacionalistas vendieron, y los jaimistas compraron, la idea de que solo un Estado vasco autónomo se podría hacer frente con éxito a la marea antirreligiosa, de forma que se consideraba imprescindible obtener la facultad de concordar con la Santa Sede, al margen del Estado. Y así consiguieron fuerza suficiente para convocar la "magna Asamblea de Municipios vascos", celebrada en Estella el 14 de junio de 1931 en la que se aprobó el proyecto redactado por la Sociedad de Estudios Vasco, sin participación de los socialistas vasco-navarros.

Debemos recordar que el 28 de junio anterior se habían celebrado las elec-

382 El 10 de mayo se produjeron graves incidentes cuando un grupo de exaltados intentó asaltar el diario monárquico *ABC* tras haberse propagado la falsa acusación de que el marqués de Luca de Tena, su propietario, después de asistir a la inauguración del Círculo Monárquico de la calla Alcalá, había asesinado a un taxista. Al día siguiente, 11 de mayo, las turbas incontroladas incendiaron y saquearon numerosos conventos de la capital de España. Todo esto ocurrió ante la pasividad de la fuerza pública. La furia antirreligiosa se extendió a otras ciudades como Málaga, Cádiz, Jerez de la Frontera, Valencia, Alicante y otros lugares. La prensa de izquierdas se mostraría comprensiva e incluso llegaría a justificar la reacción vandálica del populacho. Era ministro de la Gobernación Miguel Maura, hijo del político conservador, que se sumó al republicanismo un año antes de la caída de la Monarquía por entender que no podía dejarse la República en manos de la izquierda y participó en el Pacto de San Sebastián de 17 de agosto de 1930 donde se acordó la formación de un frente revolucionario para derrocar al rey. Su comité ejecutivo fue el embrión del Gobierno provisional de la República, en el que Maura fue designado ministro de la Gobernación. Cuando se inició la quema de conventos, trató inútilmente de convencer al Gobierno que le autorizase a emplear la Guardia Civil para reprimir a los incendiarios. En medio de la discusión del gabinete, Manuel Azaña, opuesto a la intervención de la fuerza pública, llegó a decir: "Todos los conventos de Madrid no valen la vida de un republicano". (Véase Miguel MAURA: *Así cayó Alfonso XIII*, Barcelona, 1962, p. 251). Aunque no hubo que lamentar desgracias personales, sí se produjeron vejaciones graves a miembros del clero y situaciones de gran tensión y los incendios provocaron un daño irreparable al patrimonio cultural y artístico español. Estallada la guerra civil de 1936, ante el temor a que los anarquistas acabaran con su vida, Maura consiguió que Indalecio Prieto le proporcionara un avión militar que le trasladó con su familia a Toulouse (Francia). En 1953 puso punto final a su exilio y regresó a España, fijando su residencia en Barcelona. Su madre era Constanza Gamazo, hija de Germán Gamazo, el ministro de Hacienda de la *Gamazada*.

383 Así lo refleja Jimeno Jurío respecto a Navarra: "Proclamada el 14 de abril de 1931 la Segunda República, la Constitución impone la separación de la Iglesia y el Estado y la enseñanza laica, prohibiendo las manifestaciones públicas de culto y la presencia de crucifijos en las escuelas. Tales disposiciones herían los sentimientos de la mayor parte del pueblo navarro, exasperado más y más con las noticias de incendios de iglesias y conventos, de asesinatos y de la anarquía imperante en España. Navarra no sufrió desmanes semejantes porque mayoritariamente se constituyó en defensora y guardiana del patrimonio religioso. El descontento cuajó en conspiración para salvar del caos a la patria". (Jimeno JURIO: *La Historia*. Navarra. Temas de Cultura Popular, Pamplona, 1973, núm. 162.)

ciones a las Cortes constituyentes. La convicción de la necesidad de un Estatuto "vaticanista" para poder hacer frente a la furia antirreligiosa de la República había conducido en el País Vasco y en Navarra a la formación de una coalición integrada por nacionalistas, tradicionalistas y católicos independientes, que obtuvo un magnífico resultado, formando en las Cortes la Minoría vasco-navarra[384]. La base fundamental de la coalición era conseguir la aprobación de un Estatuto que permitiera al futuro Estado vasco concordar con la Santa Sede. El jaimismo no tardaría en darse cuenta de que había caído en una auténtica encerrona nacionalista[385], cuyos representantes en las Cortes republicanas habían utilizado el señuelo de las relaciones con la Santa Sede para encubrir su verdadera intención, que no era otra que la creación del Estado vasco como inevitable consecuencia de la existencia de Euzkadi como unidad política nacional[386].

A la Asamblea de Estella acudieron unos trescientos representantes de los municipios vascos y navarros, a excepción de Vitoria, San Sebastián, Bilbao y Pamplona y de los municipios más industrializados de Vizcaya y Guipúzcoa, los

384 Componían la minoría vasco-navarra los diputados José Antonio de Aguirre, nacionalista (Navarra); Rafael Aizpún, católico-independiente (Navarra); Francisco de Basterechea, nacionalista (Vizcaya); Joaquín Beunza, carlista (Navarra); el conde de Rodezno, carlista (Navarra); Manuel de Eguileor (nacionalista), Bilbao; Miguel Gortari, católico-independiente (Navarra); José Horn, nacionalista (Bilbao); Jesús Mª de Leizaola (nacionalista) (Guipúzcoa); Marcelino Oreja, carlista (Vizcaya); José Luis Oriol, carlista (Álava); Manuel Robles Arangiz (nacionalista) (Vizcaya); Antonio Pildain, canónigo (Guipúzcoa) y Julio de Urquijo, carlista (Guipúzcoa). En total, 6 nacionalistas, 5 carlistas y cuatro católicos-independientes. La coalición republicano-socialista obtuvo 9 diputados (6 republicanos y 3 socialistas) con una distribución de 4 por Vizcaya, 2 por Navarra, 2 por Guipúzcoa y 1 por Álava. (Sobre el papel desempeñado por la minoría vasco-navarra en las Cortes véase la excelente monografía de Víctor Manuel ARBELOA: *La Minoría Vasco-Navarra. La religión y la autonomía*. Pamplona, 2015.)

385 La Asamblea de Estella estaba presidida por dos grandes ikurriñas que cubrían las mesas de la presidencia del acto. El PNV la utilizaba como bandera de su partido, si bien con la pretensión de imponerla como enseña oficial a todo el País. Algo que no lograría hasta 1979 en que la ikurriña se convirtió en la bandera de la Comunidad Autónoma de Euskadi. ("La bandera del País Vasco es la bicrucífera, compuesta de aspa verde, cruz blanca superpuesta y fondo rojo". Artículo 5º, Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del País Vasco). Sin embargo, en ninguno de los proyectos de Estatuto vasco-navarra se hacía mención a la bandera.

386 En una circular dirigida a los jefes regionales del partido jaimista, Don Jaime se refería a la necesidad de aunar fuerzas con otras formaciones dispuestas a defender la religión católica: "Después de los recientes y tristes acontecimientos, que tan claramente han puesto al descubierto el gravísimo mal [de la irreligiosidad], bien se vislumbra que la lucha electoral próxima ya no podrá desarrollarse en un plano puramente político para pronunciarse en pro de la República o de la Monarquía, sino que tenderá, naturalmente, a agrupar las fuerzas de los creyentes para salvaguardar el tesoro de la fe y de la religión, atropellados inicuamente por el odio feroz ante la indiferencia de muchos y la tolerancia de no pocos". (…) "Yo ruego a todos mis leales, tantas veces llamados la 'Guardia Civil de la Iglesia', que sin plegar la bandera legitimista y tradicional, y sin desatender un momento la organización de sus fuerzas, presten su apoyo incondicional y su concurso a toda coalición católica que se presente a hacer oír su voz y su poder en las próximas Cortes constituyentes, donde no han de faltar adalides de la impiedad que pretenderán desnaturalizar o destruir el patrimonio espiritual que vivificó toda la Historia gloriosa de nuestra querida España". (Melchor FERRER, *Historia del tradicionalismo*, ob. cit., t. XXIX, p. 286-287.)

cuatro municipios agrarios de la Rioja alavesa y los de la Ribera navarra (todos ellos con mayoría republicana), lo que en la práctica suponía la representación de la mitad de la población de las Vascongadas y Navarra[387]. De los 267 Ayuntamientos de Navarra acudieron tan solo 99[388].

El anteproyecto contaba, pues, fundamentalmente con el apoyo de nacionalistas y carlistas. En virtud de una enmienda presentada por ambos partidos y aprobada por aclamación, se incluyó entre las facultades del País Vasco "las relaciones de la Iglesia y del Estado vasco, el cual negociará un Concordato con la Santa Sede".

Los jaimistas se darían asimismo por muy satisfechos con la adopción por la Asamblea, también por unanimidad, de un acuerdo en cuya virtud "los Municipios Vascos declaran solemnemente que la aprobación de este Estatuto no supone renuncia a la reintegración foral plena, concretada en su anhelo a la derogación de las leyes de 25 de octubre de 1839, 16 de agosto de 1841 y todas cuantas, bien con anterioridad o posterioridad a estas fechas, hayan conculcado de alguna manera los derechos sagrados de este País"[389]. Se trataba, en realidad, de un brindis al sol, pues de haberse logrado la aprobación del Estatuto del Estado vasco, tal y como estaba redactado el anteproyecto, la reintegración foral plena hubiera sido una utopía, pues era incompatible con la asunción por aquel de competencias que sólo debían corresponder a las instituciones forales. Otra cosa sería que, una vez lograda la reintegración, los organismos restaurados acordaran la creación de una región vasca.

El 22 de septiembre de 1931 una representación de la Asamblea de Estella se desplazó a Madrid e hizo entrega del anteproyecto al presidente del Gobierno provisional de la República, Niceto Alcalá Zamora. Este echó un jarro de agua fría a los comisionados al advertirles que la autonomía vasco-navarra habría de tramitarse con arreglo al procedimiento que se estableciera en la Constitución, con carácter general, para la creación de regiones autónomas[390]. La izquierda republicana vasca no veía con buenos ojos la iniciativa estatutaria, y la inclusión

387 Véase Virginia TAMAYO SALABERRIA: *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y estatutismo 1975.1979*), ob. cit., p. 125.

388 Víctor Manuel ARBELOA: *Navarra ante los Estatutos 1916-1932*, ob. cit. p.27.

389 Víctor Manuel ARBELOA: *Navarra ante los Estatutos 1916-1932*, ob. cit. p. 130.

390 Acompañaron a los comisionados en su entrevista Alcalá Zamora el diputado nacionalista José Antonio Aguirre y el diputado jaimista Joaquín Beunza. Aguirre hizo entrega al presidente de un ejemplar del mismo encuadernado en piel, con rotulación en oro, leyéndose en la cubierta: "Estatuto General del Estado Vasco, aprobado en la Magna Asamblea de Municipios Vascos celebrada en Estella (Lizarra) el día 14 de junio de 1931". (Carlos CLAVERIA: *Navarra, cien años de nacionalismo vasco. 1878-1931*, ob. cit., t. I., p. 521.)

de la enmienda sobre las relaciones con la Iglesia hizo que el socialista Prieto denunciara que el *Estatuto de Estella* pretendía crear un "Gibraltar vaticanista".

Dos días después, el 25 de septiembre las Cortes rechazaron un voto particular formulado por el diputado nacionalista Leizaola que pretendía la supresión del artículo 14,2 del dictamen de la Comisión constitucional que reservaba al Estado la competencia exclusiva de las relaciones entre las Iglesias y el Estado y del régimen de cultos[391].

El 14 de octubre de 1931, tras la discusión y votación del artículo 26 de la Constitución relativo a las órdenes religiosas[392], la minoría vasco-navarra se retiró de las Cortes[393]. Los diputados de la minoría harían público el 17 de octubre un "Manifiesto al País" en el que se exponían los motivos por los que habían tomado la decisión de retirarse de las Cortes:

391 Jesús María Leizaola, que en 1960 sustituiría a Aguirre en la presidencia del Gobierno vasco en el exilio, argumentó que este precepto era incompatible con una Constitución en la que se reconocieran autonomías, "porque si hay algo fundamental en materia de autonomía, es la libertad de conciencia y la libertad del hecho religioso de un grupo de ciudadanos que está en discrepancia con la mayoría. Hoy esa defensa de la libertad del ejercicio del culto, es algo supraestatal que no corresponde a la defensa del derecho de la mayoría, sino que es algo que corresponde a un contenido universal, de conciencia jurídica, al cual respondería esto: el afirmar que no puede quedar monopolizado por el Estado la relación que un grupo de una región autónoma tenga o pueda tener en el orden religioso con los miembros de ese mismo grupo religioso que estén fuera de la frontera". (*Diario de Sesiones de las Cortes constituyentes*, núm. 45, de 25 de septiembre de 1931, p. 1204.)

392 El controvertido (y explosivo) artículo 26 (24 en el dictamen de la Comisión redactora de la Constitución republicana) decía así: "Todas las confesiones religiosas serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial. / El Estado, las regiones, las provincias y los Municipios, no mantendrán, favorecerán, ni auxiliarán económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas. / Una ley especial regulará la total extinción, en un plazo máximo de dos años, del presupuesto del Clero. / *Quedan disueltas aquellas Órdenes religiosas que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado*. Sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes. / Las demás Órdenes religiosas se someterán a una ley especial votada por estas Cortes Constituyentes y ajustada a las siguientes bases: 1. Disolución de las que, por sus actividades, constituyan un peligro para la seguridad del Estado. 2. Inscripción de las que deban subsistir, en un Registro especial dependiente del Ministerio de justicia. 3. Incapacidad de adquirir y conservar, por sí o por persona interpuesta, más bienes que los que, previa justificación, se destinen a su vivienda o al cumplimiento directo de sus fines privativos. 4. Prohibición de ejercer la industrial el comercio o la enseñanza. 5. Sumisión a todas las leyes tributarias del país. 6. Obligación de rendir anualmente cuentas al Estado de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la Asociación. / Los bienes de las Órdenes religiosas podrán ser nacionalizados".

393 En la sesión de las Cortes constituyentes celebrada en la madrugada del día 14 de octubre de 1931 intervino el diputado y canónigo Antonio Pildain. En su discurso dijo que "es mi obligación y obligación grave, hacer constar aquí que, según la doctrina católica, caben estas tres posiciones perfectamente lícitas: primera, la resistencia pasiva; segunda la resistencia activa legal; tercera la resistencia activa con las armas en la mano" (Citada por Víctor Manuel ARBELOA: *La semana trágica de la Iglesia en España* (8-14 de octubre de 1931" (Madrid, 2006, p. 317-318). Tres semanas después de la promulgación de la Constitución, el 12 de enero de 1931 el gobierno republicano decretó la disolución de la Compañía de Jesús y la incautación de todos sus bienes.

> Bien sabido es que los suscritos llevaban al Parlamento un propósito principal: el de defender los derechos, circunstancialmente concretados en el Estatuto del País Vasco, puestas al frente de él las enmiendas de Estella, que significa el espíritu religioso, esencia y fundamento de la vida y de las instituciones tradicionales del Pueblo Vasco y que fueron expresadas por inequívoca mayoría que democráticamente nos confió su defensa. Dios y Fueros, *Jaungoicoa eta Lege Zarrak*; en una palabra, el sentimiento religioso y las aspiraciones comunes en orden a nuestra libertad, fueron la bandera que los electores depositaron en nuestras manos.

Eso sí, al final del manifiesto volverían a hablar de la reintegración foral:

> ¡Navarros, vizcaínos, guipuzcoanos y alaveses! Ante vosotros se presentan hoy vuestros diputados, con la frente levantada, rindiéndoos cuentas de su gestión y trayendo incontaminado, limpio, el tesoro de vuestros ideales. Sigue en pie nuestro espíritu de franca democracia cristiana; en alto nuestra profesión colectiva de Fe, y vivo nuestro anhelo de reintegración foral plena, que mantenemos sin renuncia de ninguna clase. Ideales que, mediante el entusiasmo de todos, se han de ver fortalecidos. Nosotros los traemos más pujantes que nunca. ¡Ahora vosotros tenéis la palabra![394]

El 9 de diciembre de 1931, sin someterse a refrendo popular, se promulgó la Constitución republicana, publicándose al día siguiente en la *Gaceta de Madrid*. El 8 de diciembre de 1931 el Gobierno dictó un Decreto, elaborado por Indalecio Prieto[395], que ocupaba la cartera de Gobernación, desarrollando el procedimiento establecido por la Constitución para la creación de regiones autónomas. En él se dejaba abierta la posibilidad de llevar a cabo uno o varios Estatutos. A las Comisiones Gestoras de Álava, Vizcaya, Guipúzcoa y Navarra se les encomendaba "la misión de dirigir los trabajos para formular el proyecto o proyectos de Estatuto o Estatutos en los cuales se fijen y regulen las facultades autonómicas que, como ampliación de las ahora vigentes en dichas provincias, se les pudiera conceder con arreglo a la Constitución". Asimismo, las Gestoras deberían convocar en Vitoria, Bilbao, San Sebastián y Pamplona a los Ayuntamientos de la respectiva provincia, para que reunidos en Asamblea resolvieran "si ha de ser propuesto un solo Estatuto para las cuatro provincias o si cada una de éstas tendrá el suyo propio". Si las cuatro Asambleas estuvieran de acuerdo en un Estatuto único, el proyecto elaborado de común acuerdo por las Gestoras habría de someterse a una Asamblea general de los Ayuntamientos de las cuatro provincias, que podía rechazarlo, modificarlo o aprobarlo. Si no hubiera acuerdo en las Asambleas previas, cada Comi-

394 Véase el texto íntegro del manifiesto en Carlos CLAVERIA: *Cien años de nacionalismo vasco, 1878-1931*, ob. cit, 1986, p. 525-527.)

395 Víctor Manuel ARBELOA: *Navarra ante los Estatutos 1916-1932*, ob. cit. p.32.

sión Gestora procedería a redactar un proyecto de Estatuto para su respectiva provincia y someterlo a la aprobación de la Asamblea de municipios correspondiente. La votación en la Asamblea General o, en su caso, en las Asambleas provinciales, habría de hacerse por delegados de los Ayuntamientos. Cada uno de ellos tendría tantos votos como habitantes hubiera en su municipio. El acuerdo sería válido si alcanzaba la mayoría absoluta de la población representada en la Asamblea. La intervención de las gestoras, controladas por republicanos y socialistas, tenía por objeto controlar la redacción del Estatuto y supondría el fin del Estatuto de Estella.

Los proyectos de la Comisión gestora de Navarra (1931)

Debemos retroceder en el tiempo. La Comisión gestora de la Diputación de Navarra, el 13 de mayo de 1931, en paralelo con la gestación del Estatuto de Estella, había designado una ponencia para la realización de los estudios preparatorios del Estatuto de Autonomía de Navarra[396].

En una conferencia celebrada en Bilbao el 29 de mayo de 1931, los representantes de la Comisión gestora de Navarra informaron a los de las Gestoras vascongadas de su decisión de poner en marcha los trabajos preparatorios mediante la creación de una ponencia redactora del proyecto de Estatuto y de su voluntad de ajustarse en esta cuestión trascendental "a lo que Navarra diga". En la conferencia se acordó que cada Provincia, al igual que Navarra, nombraría una ponencia para recabar información y opiniones sobre la cuestión autonómica. Seguidamente, se reunirían las cuatro ponencias para determinar si había de redactarse un Estatuto único o Estatutos regionales[397].

396 Formaban la ponencia Ruperto Cuadra (republicano), Francisco Rebota (republicano), José Cabezudo (liberal), Ramón Bajo Ulibarri (republicano), Victoriano Lacarra (independiente) que sería sustituido por Ángel Lazcano, Salvador Goñi (socialista) , Santiago Cunchillos (nacionalista), Ignacio Baleztena (carlista), Mariano Ansó (Acción Republicana), Miguel Gortari (monárquico alfonsino), Rafael Aizpún (monárquico alfonsino) y Luis Oroz (secretario de la Diputación Foral).

397 *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra* (1775-1936), ob. cit., t. II, p.1413. En dicha reunión de la conferencia, a la que se sumó la gestora de Navarra, se acordó enviar una comisión a Madrid, encabezada por los cuatro presidentes vasco-navarros, con la finalidad de conseguir "que el problema del Estatuto Vasco-Navarro se resuelva satisfactoriamente por las Cortes constituyentes, sobre la base de dicho proyecto [el elaborado en la reunión conjunta de las ponencias provinciales], concordando las aspiraciones en él contenidas con los principios liberales, democráticos y sociales y las normas autonomistas que preconiza la República Española y han de tener consagración solemne en la Constitución definitiva". Asimismo se instaba al Gobierno para que el proyecto de Estatuto se sometiera a referéndum de cada una de las provincias. Sin duda, Indalecio Prieto tuvo en cuenta todas estas pretensiones al redactarse el Decreto de 8 de diciembre de 1931, al que anteriormente hemos hecho referencia.

La ponencia navarra concluyó sus trabajos el 15 de junio, al día siguiente de celebrada la Asamblea de Estella, y elevó a la consideración de la Comisión gestora tres proyectos[398]:

1º. Proyecto de Estatuto Vasco-navarro.

2º Proyecto de Estatuto exclusivamente Navarro.

3º Proyecto de Constitución política interior de Navarra.

La ponencia justificaba la redacción de los dos proyectos de Estatuto porque si presentaban uno solo –el navarro o el vasco- ello implicaría prejuzgar

> una cuestión sobre la cual se han pronunciado en el País tendencias marcadísimas; la de los que sostienen que Navarra debe ir unida a las restantes Provincias Vascongadas, formando un Estado común, aunque conservando cada una de ellas su propia personalidad, y la de los que estiman que Navarra debe formar un Estado por sí misma sin relación ninguna con las Vascongadas.

El punto de partida del proyecto de Estatuto vasco-navarro era muy diferente al del Estatuto de Estella, pues configuraba una confederación entre las cuatro provincias, surgida del pacto entre todas ellas. El artículo 1º decía así:

> El presente Estatuto tiene por objeto señalar las normas que Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, *pactando libremente y en el ejercicio de su particular soberanía*, acuerdan establecer para el régimen jurídico de del País Vasco y sus relaciones con la República Española.
>
> El País Vasco, integrado por la *confederación de Guipúzcoa, Álava, Vizcaya y Navarra*, constituye una entidad natural que, en virtud del presente Estatuto, adquiere personalidad jurídica con derecho a constituirse y regirse por sí mismo como Estado autónomo dentro de la totalidad del Estado Español, con el que vivirá articulado conforme a las normas de la Ley de relaciones concertada en el presente Estatuto y se denominará Estado Vasco-Navarro.
>
> Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya se regirán a su vez autonómicamente dentro de la unidad del País Vasco a cuyo efecto formarán y aprobarán libre-

398 Véanse el texto íntegro del informe de la ponencia y el de los tres proyectos en Víctor Manuel ARBELOA: *Navarra ante los Estatutos 1916-1932*, ob. cit. p. 143-178.

> mente sus respectivas Constituciones particulares para su régimen interno, sin otras limitaciones que las siguientes (…).

A pesar del pronunciamiento anterior, salvo algunas modificaciones para reforzar la personalidad de las instituciones provinciales, el Estatuto reproducía básicamente los preceptos del Estatuto de Estella que, a su vez, era fiel reflejo del redactado por la Sociedad de Estudios Vascos.

En materia tributaria se distinguía entre el régimen vascongado y el navarro. En el caso de Navarra se mantenía el Convenio Económico de 1927, cuya modificación se llevaría a cabo por una representación delegada del Consejo General con mayoría de representantes navarros. La negociación sería diferente de la que llevaran a cabo las provincias vascongadas para fijar una nueva regulación de sus relaciones tributarias con el Estado.

Había una notable diferencia con el Estatuto de Estella. Las relaciones con la Iglesia quedaban atribuidas al Estado. Es evidente que la ponencia conoció el contenido de la enmienda que sobre esta cuestión crucial había aprobado la Asamblea de Estella el día anterior. No sabemos las razones por las que no consideró oportuno introducirla en los proyectos estatutarios, aunque es de suponer que sería a causa de la oposición de los miembros republicanos de la ponencia.

El proyecto de Estatuto navarro no ofrecía grandes diferencias en cuanto a la distribución de las competencias. Las instituciones navarras serían las Cortes de Navarra, que ejercerían el poder legislativo, y la Diputación, que sería titular del poder ejecutivo. El poder judicial sería asumido por el Tribunal Supremo Navarro. En el proyecto de "Constitución interna" se dictaban las normas reguladoras de los poderes del Estado navarro.

Se observan ciertas diferencias en relación con el uso del vascuence entre lo dispuesto en el Estatuto vasco-navarro y el Estatuto navarro. Este último no se hacía eco de la declaración tajante del Estatuto de Estella ("la lengua nacional de los vascos es el euskera, ella será reconocida como oficial en iguales condiciones que el castellano"), sino que se limitaba a decir que "se admitirá la cooficialidad del vascuence y del castellano", facultando a la Diputación para demarcar "los territorios que deberán merecer a estos efectos (enseñanza y administración) la calificación de euskeldunes".

Pero la ponencia no se conformó con elevar a la Comisión gestora de Navarra los proyectos que hemos descrito sumariamente, sino que dio su opinión acerca

del que, a su juicio, era el más conveniente apostando claramente por el Estatuto vasco-navarro:

> Navarra, según queda demostrado, no pierde un ápice de sus facultades y personalidad y pacta como soberana la creación del Estatuto Vasco Navarro y el reconocimiento de ese Estado, como Estado miembro de la República Federal Española, y lo pacta en uso de su perfectísimo derecho, por entender que el País Vasco constituye una entidad natural con personalidad propia, y porque tal es el designio de su voluntad soberana.

Argumenta a renglón seguido:

> No hay desmembración de soberanía ni renunciamiento de derechos a favor del Estado Vasco-Navarro y se produce, en cambio, la inmensa ventaja de la fuerza que da la unión íntima de esas cuatro regiones, o mejor pudiera decirse ex-Estados, que aparte de comunidad de lengua y raza, han mantenido vínculos estrechos de todo orden, y perdieron su libertad y soberanía al promulgarse aquella Ley de 25 de octubre de 1839, que al decir que se confirmaban los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra los abolió injustamente[399].

"Si todo esto es así –continúan los ponentes–, si la opinión más generalizada en el país es la de que debe aprobarse ese proyecto de Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos, no debe haber ningún inconveniente en que V.E. someta a los Ayuntamientos de Navarra ese Estatuto que la Ponencia ha redactado"[400].

399 En 1952, Rafael Aizpún Santafé, uno de los ponentes, publicaría un opúsculo titulado *Naturaleza jurídica de las leyes forales de Navarra*, en el que para defender el carácter paccionado de la Ley de 16 de agosto de 1841, sostenía que la Ley de 1839 era directa e ineludible consecuencia del Convenio de Vergara, y por tanto venía a ser la "segunda etapa" de aquel. Y puesto que la Ley Paccionada tenía por objeto ejecutar la ley de 1839, ambas disposiciones, junto al pacto de integración en la Corona de Castilla de 1515, tenían el carácter de "pactos de estatus", inmodificables sin el consentimiento de Navarra. El opúsculo fue editado por acuerdo de la Diputación Foral de 6 de diciembre de 1952, siendo vicepresidente Miguel Gortari y secretario Luis Oroz, que habían formado también parte de la ponencia del Estatuto Vasco-Navarro.

400 Alegaban los ponentes otras razones, "una de ellas, importantísima, pues supone una mayor posibilidad de refrendo por las Cortes Constituyentes, es la de lo consignado en el llamado pacto de San Sebastián [inicio del proceso revolucionario que condujo al fin de la Monarquía], en el que no se habla de derechos históricos, sino respeto a las nacionalidades ibéricas, como Cataluña y el País Vasco". Alguna de estas razones serán invocadas durante la transición democrática de 1977 para defender la integración de Navarra en Euskadi. Continúan los ponentes: "…sólo ventajas pueden deducirse de esa creación del Estado Vasco-Navarro, ventajas de orden político por la mayor respetabilidad de un Estado con territorio extenso y población importante; de orden económico por atenderse mancomunadamente algunos servicios como son, desde luego, y con arreglo a lo prescrito en el mismo Estatuto, el de Administración de Justicia, y más adelante otros que se estimará seguramente deben ser atendidos mancomunadamente, como el de la Universidad. Otras ventajas importantísimas de orden económico, sobre todo para Navarra, reportará el Estatuto Vasco-Navarro aunque no se refieran al menor coste de los servicios (…), pues es indudable que para Navarra, país agrícola que exporta parte de su producción,

En el terreno jurídico-político la ponencia incurre en una grave contradicción. Se proclama que la constitución del Estado vasco-navarro es fruto de un pacto soberano de las entidades que la constituyen –a las que llega a denominar ex-Estados– cuando a éstos ni siquiera se les da la oportunidad de constituirse previamente. Aunque cabría alegar que todo ello estaba implícito en la aprobación mediante referéndum del Estatuto, habida cuenta de que el titular del fuero es el pueblo navarro. De todas formas, volvemos a señalar que el anhelo de reintegración foral plena quedaba pulverizado al renunciar cada territorio del Estado vasco-navarro a la titularidad de su soberanía foral.

Una vez recibida la ponencia estatutaria, la Comisión gestora, en sesión de 22 de junio de 1931, acordó que "aunque la mayoría de la Diputación participa también del criterio de la Ponencia, estima que esta importantísima cuestión deben decidirla los Ayuntamientos", a cuyo efecto convocaba una Asamblea municipal que tendría lugar en el Palacio provincial el día 13 de julio. En ella se votaría en primer lugar "si se acepta el Estatuto Vasco-Navarro o el exclusivamente Navarro". Una vez resuelta esta cuestión, se pasaría al debate y votación de las enmiendas que se hubieran presentado. Finalmente se pasaría a la votación de la Constitución interna de Navarra.

La Asamblea resultó ser un fiasco. "Fue tal el desconcierto, el desacuerdo, la conciencia de falta de información –refiere Arbeloa-, que hubo de suspenderse hasta mejor oportunidad"[401]. La Comisión gestora la convocó de nuevo para el 10 de agosto. Esta vez el "sí" se impuso con claridad[402]. Los votos a favor del Estatuto vasco-navarro fueron 304.351 frente a 2.808 por el Estatuto navarro, 30.290 por ningún estatuto y 2.561 por la autonomía regional[403]. Resuelta esta cuestión se votó la enmienda que había sido aprobada en Estella sobre la atribución al Estado

sólo ventajas han de seguirse de la unión íntima en un solo Estado con Guipúzcoa y Vizcaya, países industriales y superpoblados. El mercado natural de los productos agrícolas de Navarra es Guipúzcoa y Vizcaya y ese mercado natural ha de afianzarse con gran ventaja para Navarra, si se crea esa unidad política pues aunque el régimen aduanero sea el mismo para toda la República Española, no podrán mirarse con recelo por otras regiones españolas, las facilidades de todo orden que se den para el intercambio de todo género dentro de un mismo Estado federado". Argumentos que hoy hacen sonreír a la vista de la realidad política, social y económica de Navarra, situada a la cabeza de España en la mayor parte de los indicadores económicos y de bienestar social, con tres Universidades prestigiosas y que está por encima de la media europea en cuanto a nivel de renta.

401 Víctor Manuel ARBELOA: *Navarra ante los Estatutos 1916-1932*, ob. cit. p.29.

402 El gran derrotado de la jornada fue *Diario de Navarra*, que desde junio venía desarrollando una intensa campaña en apoyo de un Estatuto Navarro y en frontal oposición con las pretensiones de integrar a Navarra en una autonomía común con las Vascongadas, que era combatido con todo tipo de argumentos jurídicos, geográficos y de eficacia". (Manuel FERRER MUÑOZ: *La cuestión estatutaria en Navarra durante la segunda república*, Revista Príncipe de Viana, Pamplona, año 52, núm. 193, mayo-agosto, 1991, p. 20

403 Víctor Manuel ARBELOA: *Navarra ante los Estatutos 1916-1932*, ob. cit. p. 30.

vasco de las relaciones con la Iglesia. "Hay un gran alboroto", comenta Arbeloa. Al final se aprueba la enmienda por 172.026 votos contra 147.977. También se aprobó otra enmienda, a propuesta del radical-socialista Azarola, para que tanto el acuerdo definitivo de la Asamblea de Ayuntamientos, de aprobación del Estatuto, como el del plebiscito posterior (que requería el voto favorable de los dos tercios del cuerpo electoral) se computara exclusivamente en Navarra y no de modo conjunto con lo demás territorios del futuro Estado vasco[404].

La Comisión gestora de la Diputación Foral se mostraría proclive a impulsar el Estatuto vasco-navarro siguiendo el criterio expresado por la ponencia. Pero no pudo llevar a cabo ninguna actuación hasta que no se culminara el debate constituyente[405].

El Estatuto vasco-navarro de las Comisiones Gestoras (1932)

El 15 de diciembre de 1931, las cuatro Comisiones Gestoras de las Diputaciones se reunieron en Bilbao con una comisión de alcaldes vasco-navarros[406] y

404 Santiago DE PABLO: *Navarra y el Estatuto Vasco: de la asamblea de Pamplona al Frente Popular*. Revista Príncipe de Viana, Pamplona, año 49, nº 184 (mayo-agosto 1988, p. 401.

405 En este periodo de forzosa inactividad, se produjo un lamentable acontecimiento. Durante la noche del 26 a 27 de julio de 1931 unos desconocidos dinamitaron el monumento de Amaiur, inaugurado en 1922. El monumento es un homenaje a los defensores del castillo de Maya –escrito en español y vascuence– en los siguientes términos: "A los hombres que en el Castillo de Maya pelearon en pro de la independencia de Navarra, luz perpetua. 1522". "1522 Juan de Orbara, abad de Urdax. Jaime Vélaz de Medrano, alcalde del Castillo de Maya. Miguel de Jasso, señor de Xavier. Luis Vélaz de Medrano. Juan de Jasso. Víctor de Mauleón. Juan de Aguerre, de Echalar.1922" / "Navarra agradecida a los postreros defensores de la independencia de Navarra. 1522-1922". Nunca se detuvo a los autores de la destrucción del monumento, que se reconstruyó en 1982. El periódico nacionalista *La Voz de Navarra* acusó de este hecho vandálico, condenado por *Diario de Navarra*, "a los secuaces del Conde de Lerín [caudillo de la facción beamontesa que mandó a las tropas vasco-castellanas y navarras que tomaron Maya en 1522] y de sus aliados". Jimeno Jurío, aunque no dice quiénes fueron los autores del atentado, deja bien claro que fueron elementos del navarrismo conservador: "A la verdad, éstos importan poco. El verdadero destructor fue un totalitarismo intransigente, aniquilador de la democracia y de la libertad". (José María JIMENO JURIO: *Amaiur, símbolo de Navarra*, Pamplona, 2004, p. 143. Sin embargo, el historiador nacionalista Carlos CLAVERIA: *Navarra, 100 años de nacionalismo vasco. 1878-1931*, (ob. cit. t. I, p. 492), insinúa otra autoría: "Se dijo, que fueron unos desconocidos los autores de tan incalificable y bárbara voladura. Pero según rumores el inspirador de tal hecho, fue el propio Gobernador Civil de Navarra, entonces el socialista Ramón Bandrés que años más tarde, sería asesinado en las calles de San Sebastián". Sin embargo, la enciclopedia *Auñamendi* sitúa la muerte del que fuera gobernador en Bayona, el 17 de febrero de 1937. Clavería se equivoca, pues quien murió asesinado en San Sebastián el 10 de septiembre de 1934 fue el gobernador que sustituyó a Bandrés, el republicano guipuzcoano Manuel Andrés Casaus, amigo de Azaña, que cesó como gobernador de Navarra al ser nombrado director general de Seguridad.

406 La comisión de Ayuntamientos estaba integrada por los alcaldes de Guecho, Durango, Elorrio, Bermeo, Ermua y Mundaca, por Vizcaya; Zumaya, Azpeitia, Deva y Tolosa por Guipúzcoa, Llodio e Izarza por Álava; y Estella, Sangüesa y Abárzuza por Navarra.

acordaron constituir una ponencia para preparar el proyecto de Estatuto definitivo en el marco de la Constitución republicana y de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto de 8 de diciembre[407].

El 18 de diciembre de 1931, se celebró en Bilbao una nueva conferencia de las Comisiones gestoras, a la que también acudieron el presidente de Navarra, Constantino Salinas, que pertenecía al sector socialista encabezado por Indalecio Prieto, y el diputado Rufino García Larrache. La reunión tenía por objeto estudiar la forma de dar cumplimiento al Decreto de 8 de diciembre de 1931 que ponía en manos de las gestoras el desarrollo del proceso estatutario. El presidente de la Gestora de Vizcaya, el también "prietista" Rufino Laiseca, manifestó que lo primero que había que hacer "es saber si los Ayuntamientos están conformes con el Estatuto único o si, por el contrario quiere cada provincia un Estatuto, y después si optasen por el único, se celebrará otra reunión para discutir el proyecto de Estatuto preparado y señalar fecha en que ha de someterse a referéndum"[408].

El 31 de enero de 1932 tiene lugar una Asamblea de Ayuntamientos de Navarra. En ella destaca la intervención del diputado radical-socialista en las Cortes constituyentes, Emilio Azarola Gresillón, alcalde de Santesteban. Se opone al Estatuto vasco-navarro por considerar que,

> no debemos unir nuestros destinos con quien tiene menos que nosotros [en referencia a la diferencia del régimen navarro con el sistema de conciertos vascongados]. Si aceptamos el Estatuto vasco-navarro, renunciamos a lo mejor que nos dejaron nuestros padres.

Se suma a Azarola el alcalde de Uztarroz, Teodoro Marco Anaut, que también se opone al Estatuto común habida cuenta de que no era posible obtener la competencia en las relaciones con la Iglesia. Entiende que había que seguir el ejemplo de la minoría vasco-navarra en las Cortes: "O sea, unirse y luego cada cual a su casa, que bastante tenemos con resolver tantas dificultades". El representante de Cortes proclama que el estatuto conjunto "es la ruina de Navarra y en la forma en que se presenta es una coacción más grande para un pueblo". También Murchante y Pamplona defienden que Navarra debe tener la posibilidad de retirarse de la asamblea

407 Entre los ponentes figuraban tres navarros: el diputado de la Comisión gestora miembro de Izquierda Republicana, Rufino García Larrache, el abogado socialista y concejal de Pamplona, Salvador Goñi y el diputado a Cortes católico-independiente (monárquico alfonsino) Rafael Aizpún Santafé.

408 *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra* (1775-1936), ob. cit., t, II, p.1417.

general de Ayuntamientos, si le conviene para conservar su autonomía[409].

Lo cierto es que la Asamblea podía considerarse como una trapacería de los defensores del Estatuto vasco-navarro, pues la ponencia redactora del anteproyecto no había terminado sus trabajos. De modo que había que decidir a ciegas sin conocer el contenido del futuro Estatuto. Después de un vivo debate, y para superar esta importante objeción, se llegó a la siguiente fórmula transaccional:

> Se acuerda verificar la votación en la forma señalada en la convocatoria y en el caso de que sea favorable al Estatuto vasco-navarro, la Asamblea acuerda que el Estatuto definitivo que se apruebe no podrá obligar en Navarra si no llega a obtener en la Asamblea general y en el plebiscito las mayorías de votos navarros exigidos en los apartados a) y b) del artículo 12 de la Constitución española[410].

En realidad, la aplicación de este artículo era ineludible, pero sirvió para poner fin a la discusión y pasar a la votación. Estos fueron sus resultados: A favor del Estatuto vasco-navarro 160 Ayuntamientos con un total de 209.479 votos; por un Estatuto exclusivamente navarro, 36 Ayuntamientos, con 28.891 votos; por ningún Estatuto, 21 Ayuntamientos, con un total de 66.553 votos. Se registró la abstención en las votaciones de 12 Ayuntamientos, con 20.034 votos. Hay que reseñar que 38 Ayuntamientos, con un total de 26.150 votos, no acudieron a la Asamblea. El apoyo al Estatuto unitario representaba el 64,46%, mientras que la suma de la población representada por quienes votaron a favor del Estatuto navarro, se abstuvieron o no fueron a la Asamblea sumaba el 35,54%[411].

El voto de Pamplona, favorable en aquella ocasión a la unión con las Provincias Vascongadas, sería determinante para inclinar la balanza a favor de esta postura. Es significativo que la gran mayoría de los Ayuntamientos de la Ribera navarra votaron a favor del Estatuto único para Navarra o se abstuvieron por entender que Navarra no necesitaba de ningún Estatuto.

409 Víctor Manuel Arbeloa: *Navarra ante los Estatutos 1916-1932*, ob. cit. p. 34.

410 El artículo 12 de la Constitución republicana decía así: "Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma, se requieren las siguientes condiciones: a) Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región. / b) Que lo acepten, por el procedimiento que señale la Ley electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuere negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años. / c) Que lo aprueben las Cortes. / Los Estatutos regionales serán aprobados por el Congreso siempre que se ajusten al presente Título y no contengan, en caso alguno, preceptos contrarios a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional, sin perjuicio de la facultad que a las Cortes reconocen los artículos 15 y 16".

411 Jimeno JURIO: *Navarra jamás dijo no al Estatuto vasco*, Pamplona, 1977, p. 77.

En las filas del carlismo, cuya militancia se había ampliado como consecuencia de la vuelta de los integristas a la casa del padre tras reconocer como rey a Don Alfonso Carlos, comenzaba a cuestionarse el apoyo al Estatuto común por considerar que ya no había ninguna motivación religiosa que estuviera por encima de la conveniencia política. También se había producido el regreso a la escena política, en las filas de la Comunión Tradicionalista, de Víctor Pradera, que tuvo abiertas las puertas de *Diario de Navarra* para exponer las razones de su rechazo frontal al Estatuto vasco-navarro y volvería a protagonizar, al igual que en 1918y 1919, una intensa campaña en contra de la integración en Euzkadi[412].

En el País Vasco las Asambleas municipales refrendaron sin problemas el Estatuto vasco-navarro de las Gestoras. Hay que recordar que en aquel momento los vascongados disfrutaban del régimen de conciertos, pálido remedo de la antigua foralidad suprimida por Cánovas, y que veían en el Estatuto una oportunidad para conseguir la unidad política del País vascongado, algo que no disgustaba a una buena parte de los vascongados, aunque el título para su ejercicio no se derivase de los viejos derechos históricos sino de las normas de regionalización establecidas en la Constitución española. El nacionalismo tenía a Euzkadi al alcance de la mano. El problema estaba en Navarra donde crecía la polémica sobre el Estatuto.

Como ya hemos señalado, la cuestión religiosa pasó a convertirse en la primera gran preocupación de la mayoría de la población de Navarra y del País Vasco. La discusión y aprobación del artículo 26 de la Constitución había provocado una gran conmoción.”. Todo esto produjo la progresiva desafección del carlismo a la causa estatutaria.

El 21 de marzo de 1931, la ponencia redactora del proyecto de Estatuto vasco-navarro culminó sus trabajos. El 17 de abril se celebró una nueva conferencia de las Comisiones gestoras en San Sebastián. La de Navarra acudió en pleno, con el vicepresidente Salinas y el secretario Oroz[413]. En la reunión el presidente de la

412 Los primeros pasos para la unión de los tradicionalistas se había producido ya en vida de Don Jaime. El 14 de junio de 1931 se celebró en Pamplona un mitin al que asistieron cerca de 30.000 personas procedentes de toda España en el que hicieron uso de la palabra dirigentes jaimistas, integristas y mellistas. (Melchor FERRER: *Historia del Tradicionalismo español*, ob. cit., t. XXIX, p. 204.

413 La Gestora navarra se había quedado con seis diputados a causa de la dimisión del séptimo gestor, el jaimista Amadeo Marco, producida durante la sesión celebrada el 2 de diciembre de 1931. Ante la negativa de la Gestora a dar cumplimiento al compromiso adoptado por la anterior Corporación de subvencionar la construcción del nuevo Seminario Diocesano, presentó su dimisión y no regresó al salón de sesiones. Su sustitución no se produjo hasta 1933. Su regreso se produciría en 1942 y se prolongó ininterrumpidamente durante treinta y siete años. (Ángel PASCUAL BONIS: *La actividad de las gestoras de la Diputación Foral (1931-1939) y sus relaciones con el poder central*, Revista *Príncipe de Viana*, año 50, 1989, núm. 187, p. 431-485.) Amadeo Marco, que desde 1931 era alcalde de Navascués, remitió una carta a sus homólogos

comisión redactora, el republicano vizcaíno Ramón de Madariaga, informa del contenido del anteproyecto elaborado por la ponencia: "Con la guía de la Constitución de la República de la que hemos procurado no apartarnos ni una tilde; con el dictamen a la vista de la Comisión Parlamentaria de Estatutos [que había dictaminado el proyecto de Estatuto de Cataluña]; y con el proyecto de Estatuto que se presentó en la Sociedad de Estudios Vascos y fue luego aprobado con ligeras variantes por las Comisiones Gestoras".

Los representantes navarros permanecieron mudos en el debate suscitado a continuación, mientras que los alaveses manifestaron no haber tenido tiempo para estudiar el anteproyecto. Por su parte, el presidente guipuzcoano Laiseca presentó varias enmiendas, que de no ser aceptadas obligarían al PSOE a mantenerlas en la asamblea de Ayuntamientos. En vista de ello, se pospuso la decisión final hasta una nueva reunión, encomendando a la ponencia un informe sobre las enmiendas presentadas.

Por fin, la reunión definitiva de las Gestoras tuvo lugar en San Sebastián el 24 de abril de 1932. Tras conocer y aprobar el dictamen elaborado por la ponencia sobre las enmiendas planteadas en la anterior conferencia[414], se aprobó "por unanimidad" el anteproyecto de Estatuto Vasco-navarro[415]. Se acordó asimismo que la Asamblea General de Ayuntamientos vasco-navarros se celebrara en Pamplona, el día 22 de de mayo de 1932[416].

El anteproyecto se parecía ya muy poco al de Estella. Los sueños confederales y las alusiones a la soberanía habían desaparecido.

Transcribimos los dos primeros artículos del anteproyecto:

---

de la Merindad de Sangüesa en la que les animaba a votar a favor del Estatuto vasco-navarro en la Asamblea de enero de 1932: "En el aspecto económico, que es uno de los más interesantes para el contribuyente navarro, no hay razón para abrigar recelo. Así pues, a mi juicio no hay motivo serio ni razonable para que en la próxima Asamblea deje de votar ningún buen navarro el Estatuto Vasco-Navarra. ¡Compañeros! ¡Votad el Estatuto Vasco-Navarro con las enmiendas de Estella!". (Jimeno JURIO: *Navarra jamás dijo no al Estatuto vasco*, ob. cit., p. 74.)

414 Firmaban el dictamen Ramón Madariaga, Teodoro Olarte, Luis Castro, Rufino García Larrache, Francisco Basterrechea, Rafael Aizpún, Miguel Armentia, Salvador Goñi, Guillermo Torrijos y Bonifacio Echegaray.

415 Véase el texto íntegro del proyecto de Estatuto del País Vasco, *Euzkalerría* o *Euzkadi* en Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, Enrique ORDUÑA REBOLLO y Rafael MARTÍN-ARTAJO: *Documentos para la historia del regionalismo en España*, ob. cit. t. II, 872-874-898.

416 *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra* (1775-1936), ob. cit., t, II, p.1449.

> Artículo 1º. Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, en cuanto provincias limítrofes con características étnicas, históricas, culturales y económica comunes, *acuerdan constituirse, dentro del Estado Español, en núcleo político-administrativo autónomo*, que se denominará en castellano "*País Vasco-Navarro*" y "*Euzkalerría*" o "*Euzkadi*", en lengua vasca, y se regirá por las normas jurídicas del presente Estatuto.
>
> Artículo 2º. Dentro de la unidad del País Vasco-Navarro, Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya se regirán, a su vez, autonómicamente, a cuyo efecto acordarán cada una de ellas libremente, su organización y régimen privativo, ejerciendo además de las facultades autonómicas que ahora disfrutan, todas las que como ampliación de ellas se establecen en este Estatuto y no estén atribuidas especialmente a los poderes del país.

Sin duda, la denominación en vascuence del nuevo "núcleo político-administrativo autónomo" –*Euzkalerría* o *Euzkadi*– fue una concesión a los nacionalistas vascos, que pronto olvidaron el lema *Jaungoicoa eta Lege Zarrak* con tal de lograr que la Euzkadi sabiniana se convirtiera en la patria de todos los vascos. Fue el primer paso para borrar la concepción "provinciana" del país, principal obstáculo para el alumbramiento de la gran nación vasca.

Institución fundamental de ese "núcleo político-administrativo autónomo" –expresión que pretendía eludir la denominación constitucional de "región autónoma dentro del Estado español"–sería el Parlamento General del País Vasco-Navarro, Euzkalerría o Euzkadi. La composición del Parlamento dejaba en inferioridad de representación a Álava y Navarra frente a Guipúzcoa y Vizcaya, pues la mitad de sus miembros serían elegidos por sufragio universal por cada una de las Provincias, pero la otra mitad lo sería mediante el sistema de lista y cociente de todo el electorado del País Vasco-Navarro constituido en colegio único.

El poder ejecutivo sería ejercido por un Consejo Permanente, integrado por el presidente y ocho consejeros. La elección del presidente correspondía al Parlamento General. Los consejeros deberían ser parlamentarios del cupo reservado a la elección directa de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, dos por cada una de ellas. Al presidente del Consejo Permanente le correspondería la representación del Estado español en todo el territorio vasco-navarro, que no se limitaba al aspecto puramente protocolario, sino que ejercería las facultades que a la República le competían en materia de orden público.

Habría un poder judicial vasco-navarro, que culminaría en un Tribunal Superior de Justicia, con sede en Pamplona, pero el Tribunal Supremo de la República

entendería en el recurso de casación en materia penal, de los recursos que con arreglo a la legislación general se interpusieran contra las resoluciones dictadas por los tribunales vasco-navarros en materia contencioso-administrativa y del juicio de responsabilidad civil contra jueces y magistrados. Al Tribunal de Garantías Constitucionales de la República le correspondería el recurso de inconstitucionalidad de las leyes, el último en materia de amparo de garantías constitucionales.

El Estatuto establecía una exhaustiva delimitación de las competencias del País Vasco-Navarro distinguiendo aquellas materias en que los poderes vascos ejercerían la función legislativa y de ejecución de las que se limitaría a la ejecución de las normas estatales, todo ello de acuerdo con lo previsto en la Constitución republicana. El Estatuto no fijaba qué competencias se reservaban las instituciones comunes y cuáles se ejercerían por las instituciones de cada provincia.

En el artículo 9º se preveía la posibilidad de que una o varias provincias se separasen de la región autónoma en la que se hubieran integrado renunciando al régimen estatutario, "recobrando automáticamente la situación de derecho que al aprobarse éste se hallaren gozando respecto al Estado español". De modo que Navarra podía probar entrar en Euzkadi, pero si no le gustaba la experiencia estatutaria la decisión podía ser reversible[417].

En materia de enseñanza, el Estatuto reservaba al País Vasco-Navarro la legislación y ejecución en todos sus grados, especialidades y clases, pero todo ello habría de hacerse salvando el artículo 50 de la Constitución. En dicho artículo el Estado mantenía la potestad de mantener o crear en las regiones autónomas instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República y ejercería la alta inspección en todo el territorio nacional para asegurar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales. Sin embargo, en el capítulo relativo a la organización de la enseñanza se establecía que todas las instituciones docentes del País Vasco-Navarro de carácter público y oficial "formarán un sistema orgánico regido por la Universidad Vasco-Navarra, conforme a la ley que dicte el Parlamento General" (artículo 33). Asimismo, se atribuía al País Vasco-Navarro la organización de la enseñanza primaria. El País Vasco-Navarro debería sostener "en su territorio euzkaldun todas las escuelas de lengua castellana que sean precisas para que reciban educación los niños que sólo conozcan este idioma".

El Estatuto, en materia lingüística, proclamaba que "el idioma originario de los vasco-navarros es el euskera, que tendrá, como el castellano, carácter oficial en el

417 La posibilidad de segregación se contemplaba con carácter general en el artículo 22 de la Constitución.

País Vasco-Navarro" (Artículo 13). No obstante, habría que delimitar los "territorios euskeldunes", donde el vascuence sería lengua cooficial tanto en la enseñanza como en las relaciones de los ciudadanos con la Administración.

También había importantes novedades en materia tributaria. Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra "continuarán en posesión de su estado jurídico-económico, y su contribución a las cargas generales se realizará mediante los cupos fijados en los Reales Decretos de 9 de junio de 1925 y 15 de agosto de 1927, sancionados con fuerza de ley por las Cortes Constituyentes en 9 de septiembre de 1931", pero se preveía la creación de una Hacienda propia del País Vasco-Navarro para la financiación de los servicios por él asumidos, dotada de competencias fiscales propias. A tal efecto, se atribuía a la Hacienda vasco-navarra la exacción de los impuestos que actualmente percibía el Estado en el País, se modificaría la reglamentación del concierto y del convenio vigentes y se establecerían deducciones de los cupos establecidos. Este artículo "congelaba" la autonomía de Navarra al estado que tuviera en 1927, sin tener en cuenta la *vis expansiva* de la foralidad mediante la negociación directa con el Estado. Que el Estatuto facultara al País Vasco-Navarro y, por tanto, a sus instituciones comunes, para imponer la modificación de la reglamentación del Convenio y fijar deducciones en la aportación a las cargas generales con el fin de satisfacer las necesidades de la Hacienda vasco-navarra era un auténtico contrafuero. Había otro punto del Estatuto que suponía un ataque frontal a la autonomía tributaria de Navarra. Desde la Ley Paccionada de 1841 la potestad para mantener y establecer el sistema tributario que se estimara conveniente correspondía a la Diputación Foral. Así se había confirmado en el Convenio Económico de 1927 y así parecía desprenderse de la frase "continuarán en posesión de su estado jurídico-económico", propia de la alambicada redacción que por aquel entonces utilizaba el Estado central para evitar llamar a las cosas por su nombre, pero impropia de un texto redactado a iniciativa de los representantes vasco-navarros. Ahora bien, en el Estatuto sí se dice con toda claridad que corresponde al País Vasco-Navarro y, por tanto, a su Hacienda general la facultad de "adoptar el sistema tributario que juzgue más justo y conveniente para los intereses generales, pudiendo establecer impuestos y tasas, cualquiera que sea su naturaleza, en la forma y cuantía que estime oportuno, siempre que no se opongan a los Tratados internacionales celebrados o que celebre España con las naciones extranjeras". No resulta fácil de comprender cómo los representantes navarros en la ponencia redactora del Estatuto ni la propia Gestora navarra no hubieran exigido la inserción de un precepto de salvaguarda del régimen tributario de Navarra, que no era un sistema de mera recaudación como el de los Conciertos vascongados, sino un régimen de plena autonomía tributaria que excluía la aparición de una nueva Hacienda –la vasco-navarra- con facultades fiscales propias tanto para el establecimiento de nuevos tributos como para la exacción de los impuestos cedidos por el Estado.

Debate apasionado

Tras la publicación del Estatuto vasco-navarro se intensificaría el debate en Navarra sobre la procedencia de integrarse o no en Euzkadi. Un debate apasionado que afectó a todas las fuerzas políticas navarras, que se vieron obligadas a fijar su posición ante la inminente celebración de la Asamblea General de Ayuntamientos. La reunión estaba prevista para el 22 de mayo, pero al final la Asamblea hubo de aplazarse. Las Gestoras tuvieron que convocarla de nuevo. Se celebraría el domingo 19 de junio[418]. Esto hizo que para cuando aquélla tuvo lugar todos en Navarra conocían de qué se trataba y habían tomado conciencia clara de la trascendencia del asunto.

En primer lugar, nos referiremos a la postura de la Comunión Tradicionalista. Si en un principio, nacionalistas y jaimistas se habían unido para formular la enmienda sobre las relaciones directas con el Vaticano, siendo éste el principal argumento para mover la voluntad de muchos, la desaparición de esta previsión por ser incompatible con la Constitución de la República dio alas a quienes en Navarra se oponían a la integración por considerar que la identidad navarra y por ende su foralidad histórica quedaban gravemente lesionadas.

El problema para el carlismo era que no resultaba fácil romper los compromisos asumidos junto al nacionalismo vasco en la Asamblea de Estella, donde se aprobó el proyecto elaborado por la Sociedad de Estudios Vascos más la enmienda sobre las relaciones con la Iglesia. Además la coalición Católico-fuerista, impulsada por ambos partidos para las elecciones a las Cortes constituyentes, había hecho campaña a favor del Estatuto, aunque su defensa iba indisolublemente unida a la pretensión de hacer del País Vasco-Navarro un oasis que pusiera a salvo a la Iglesia católica de la persecución republicana. Por otra parte, el Estatuto de Euzkadi había alarmado no sólo a los carlistas navarros sino también a los vascongados, al considerarlo como un gran instrumento de penetración del separatismo vasco.

El principal valedor del Estatuto en las filas del carlismo navarro, el diputado Joaquín Beunza, hizo campaña a favor del Estatuto[419], teniendo a su favor al perió-

418 La convocatoria a los Ayuntamientos navarros se hizo por Circular de la Comisión Gestora de Navarra de 9 de junio de 1931, publicada al día siguiente en el *Boletín Oficial de la Provincia de Navarra*.

419 En declaraciones a *El Pensamiento Navarro*, publicadas el 29 de mayo, manifestó: "El tradicionalista que vota al Estatuto responde mejor al espíritu del glorioso partido tradicionalista que el que deja de votarlo". Dos de los principales valedores de la enmienda confesional del Estatuto de Estella tendrían un final trágico, al igual que el más caracterizado opositor al mismo. Nos referimos a Fortunato Aguirre, alcalde nacionalista de Estella, Joaquín Beunza, diputado

dico carlista *El Pensamiento Navarro*. En defensa de la tesis contraria, irrumpió en el debate, con toda su poderosa capacidad dialéctica, Víctor Pradera, que contó con el apoyo incondicional del director de *Diario de Navarra*, Raimundo García ("Garcilaso"). Pradera siempre había defendido la reintegración foral de Navarra y de las Provincias Vascongadas frente a la idea de constituir una nación vasca que era contraria a la foralidad histórica y sólo existía en el imaginario nacionalista, razón por la que se negó a formar parte de la candidatura de la Coalición católico-fuerista que concurrió a las elecciones de 1931 a las Cortes constituyentes[420].

Así las cosas, a mediados de mayo, la Junta Vasco-navarra de la Comunión Tradicionalista, que en diciembre de 1931 había acordado no participar en la ponencia para la redacción del Estatuto vasco-navarro, fijó su postura con una solución salomónica. La Junta recordaba "el derecho imprescriptible, que el País, por medio de sus Diputaciones, mantuvo invariable y plenamente, la reintegración de nuestro inolvidable régimen foral, con derogación por consiguiente, de todas

carlista en las Cortes constituyentes de la II República y Víctor Pradera. Beunza, al frente de la comisión nombrada por la Asamblea de Ayuntamientos, fue el encargado de entregar personalmente el anteproyecto de Estatuto de Estella al presidente del Gobierno provisional, Alcalá Zamora. Fortunato Aguirre fue detenido tras el alzamiento cívico-militar y trasladado a la cárcel de Pamplona por haber denunciado una reunión que mantuvo el general Mola con el general Batet, pocos días antes del 19 de julio, en el monasterio de Irache. A Beunza le sorprendió la sublevación en el balneario de Cestona (Guipúzcoa), donde fue detenido. Encarcelado primero en San Sebastián fue trasladado poco después al fuerte de Guadalupe en Fuenterrabía. De nada le sirvieron las excelentes relaciones personales que mantenía con los dirigentes nacionalistas, que tenían la responsabilidad del orden púbico en el territorio guipuzcoano. Fue fusilado por la espalda el 6 de septiembre de 1936. Por su parte, Víctor Pradera, preso desde los primeros días del alzamiento en San Sebastián, también correría la misma suerte. Cuando invocó la inviolabilidad derivada de su condición de vocal del Tribunal de Garantías Constitucionales de la República sus captores le respondieron que allí "no regía la Constitución". El 7 de septiembre de 1936 fue fusilado. Un día antes había sido pasado por las armas su hijo Javier, abogado donostiarra, detenido y encarcelado cuando acudió a las autoridades nacionalistas para protestar por la detención de su padre. Pradera, como ya vimos, había mantenido, grandes diferencias de criterio con Beunza por causa del Estatuto, aunque habían firmado conjuntamente la propuesta de reintegración foral de la Asamblea de 1918. La noticia del asesinato de ambas personalidades carlistas produjo una gran indignación en Navarra. El 29 de septiembre de 1936, un grupo de matones al servicio de la Junta Central de Guerra Carlista, en represalia por los crímenes de San Sebastián, sacaron a Fortunato Aguirre ilegalmente de la cárcel y lo fusilaron cobarde y alevosamente en las proximidades de Pamplona. El trágico final de Pradera, Beunza y Aguirre contrastaría con el destino de Manuel de Aranzadi, el otro gran protagonista de la Asamblea municipal de 1918, El 20 de julio de 1936 se adhirió al alzamiento a tenor del acuerdo adoptado por el Napar Buru Batzar del PNV, que apoyó la sublevación. Se da la circunstancia de que en 1929, Aranzadi había creado la editorial jurídica que lleva su nombre. Durante la guerra civil, mientras el *Diccionario* de Alcubilla, su gran competidor, dejaría de publicarse, el *Repertorio de Legislación* y el de *Jurisprudencia* de Aranzadi se convirtió en la única herramienta jurídica existente en el nuevo Estado franquista. Este hecho, además de la incuestionable calidad de la publicación, le permitiría consolidarse como la primera editorial jurídica de España.

420 Dos años después, el 3 de septiembre de 1933, Pradera sería elegido, a propuesta de sus correligionarios, vocal del Tribunal de Garantías Constitucionales de la República. Sobre la figura de Víctor Pradera, el papel desempeñado por el político navarro en el fracaso de las pretensiones nacionalistas de 1919 y 1932, y su doctrina política véanse ORELLA MARTÍNEZ, José Luis: *Víctor Pradera. Un católico en la vida pública de principios de siglo*, Madrid, 2000 y Maximiano GARCIA VENERO: *Víctor Pradera*, Madrid, 1953.

cuantas disposiciones, desde la inicial, que coincide con la primera constitución liberal, hasta la última, que coincide con la vigente Constitución republicana, lesionan aquel régimen contra la voluntad expresa y constante del País y contra las más notorias exigencias de la Justicia". La Junta, "reverente con la tradición del Partido (…), y entendiendo que el proyecto de las Gestoras no se aviene con el espíritu de nuestro régimen foral, sino, antes bien, en parte lo olvida y contradice, entiende que no puede declarar su adhesión a un Estatuto que, en orden a las reivindicaciones vascongadas, puede significar un radical desplazamiento en las bases sobre que se fundan nuestros indiscutibles derechos". Pese a todo, reconoce que de la aprobación del Estatuto "pudieran derivarse algunas probables, no muchas, ventajas autonómicas para el País y muy especialmente en lo que a la enseñanza se refiere", de modo que a la vista de tales antecedentes y consideraciones que la Comunión Tradicionalista expone al País de acuerdo con los ideales que siempre fueron norte y guía de su vida política, imponen a esta Junta la necesidad de remitir a la conciencia y decisión de cada uno de sus afiliados su individual actuación, en cuanto a la emisión de voto se refiere"[421].

Esta declaración daba cobertura a la campaña de Víctor Pradera en contra del Estatuto, bajo el lema "Fueros sí, Estatuto no". En una "carta abierta" publicada en *Diario de Navarra* el 16 de junio, tres días antes de la celebración de la Asamblea General, se dirige a Rafael Aizpún y Miguel Gortari –que poco después alumbrarían el partido Unión Navarra, integrado en la Confederación de Derechas Autónomas (CEDA)–, censurando su postura pro-Estatuto. Los aludidos habían reconocido que no respondía a la tradición y a la historia de Navarra, "sencillamente porque (…) es un intento de recobrar más facultades político-administrativas *para Navarra*". A esto replica Pradera: "¿Por qué no intentar directamente *para Navarra*, ese recobro de facultades político-administrativas? ¿Es que dudan ustedes de su fortaleza y poder para reivindicar por sí solo lo que la Constitución le reconoce como derecho?". Y concluye con esta tremenda diatriba:

> El año 1917 auguré que el nacionalismo acabaría siendo a Navarra el carro de la plutocracia nacionalista. Va a realizarse la predicción si Dios no lo remedia. Hace un año, fueron ustedes elegidos Diputados a Cortes, bajo la bandera de "Dios y Fueros". En el Estatuto no está Dios; lo confiesan ustedes. En el Estatuto no están los Fueros; lo reconocen ustedes. Entonces, ¿qué queda del lema? Lo que no es Dios ni Fueros: ¡Euzkadi!, la miserable intrusa que ha dividido irremediablemente a los vascos; la que intenta asesinar alevosamente los Fueros venerandos[422].

421 Véase Víctor Manuel ARBELOA: *Navarra ante los Estatutos. 1916-1932*, ob. cit., p. 245-246.

422 El editorial de *Diario de Navarra*, del mismo día 16 de junio de 1932, también rechaza el Estatuto. Entre otras cosas dice: "El Estatuto borra su nombre de la lista de regiones autónomas de España, y convierte a Navarra en región de Euskadi, es decir, en un Merindad autónoma de

El conde de Rodezno, líder indiscutible del partido en Navarra, aunque no se desdijo de su postura anterior, no expresaría entusiasmo alguno por la aprobación del Estatuto. En *El Pensamiento Navarro*, publicó un artículo el 17 de junio en el que lanzaba cargas de profundidad contra el proyecto al decir que no era la solución que más le gustaba porque es la que responde a la "concepción nacionalista euzkadiana, con todos sus peligros secesionistas, hoy más propincuos que nunca" y anunciaba que aceptaría la decisión de los Ayuntamientos siempre que no se alteraran las disposiciones en materia de enseñanza ni se afectara al mantenimiento del Convenio Económico.

En el sector de la izquierda tampoco las cosas estaban claras. El partido de Azaña, Acción Republicana, en asamblea celebrada a finales de mayo decidió apoyar el proyecto de Estatuto. Mariano Ansó, alcalde de Pamplona[423] y diputado a Cortes, pronunció una conferencia a mediados de junio en la que expuso las razones del voto afirmativo. La vinculación al País Vasco respetaba, a su juicio, la personalidad de Navarra y permitía "desarraigar la fuerza política de Navarra de la fuerza de la reacción". Advertía, eso sí, que los mayores peligros del Estatuto provenían del nacionalismo vasco, pero profetizaba su extinción cuando fueran "despojados de la fuerza que da el ser perseguidos". También censuró la oficialidad de la lengua vasca porque no respondía "al sentimiento navarro, porque desgraciadamente somos un tanto por ciento muy elevadísimo los que no la conocemos". Afirmo que "la implantación del Estatuto es un ensayo y todo ensayo es un peligro". A pesar de todo, Ansó sostuvo que republicanos y socialistas debían trabajar juntos por la aprobación de la norma estatutaria: "Votar al Estatuto no es aceptarlo en todas sus partes", y si las enmiendas que se presenten no prosperasen, "quedan las Cortes que realizarán su labor depuradora". Así como la profecía sobre la extinción del PNV era una ingenuidad, en este último punto sí acertó Ansó, como veremos al relatar la aprobación definitiva del Estatuto vasco en 1936[424].

A pesar del llamamiento de Ansó, los socialistas navarros no se dieron por aludidos. El 12 de mayo de 1932, la Agrupación Socialista de Navarra, tomó conocimiento de un "dictamen" de fecha anterior, en cuyas conclusiones se recomendaba el rechazo al texto estatutario, basándose en las razones siguientes:

1ª. Que la aprobación del Estatuto no había de traer para el Socialismo ven-

---

la región Euskadi, porque la región autónoma que habrá luego dentro del Estado español será Euzkadi, no Navarra".

423 En Pamplona se repitieron en mayo de 1931 las elecciones municipales celebradas el mes anterior y que habían sido anuladas. En ellas triunfó la candidatura de la Conjunción republicana-socialista, resultando Mariano Ansó elegido alcalde.

424 Manuel FERRER MUÑOZ: *La cuestión estatutaria en Navarra durante la segunda república*, ob. cit., p. 210.

taja alguna en Navarra y sí numerosos inconvenientes.

2ª. Que, de momento, otros problemas de carácter más esencial y urgente para la clase trabajadora deben encauzar y ocupar nuestra propaganda, tal como la Reforma Agraria y demás leyes sociales, sin distraer nuestra atención ni encauzar la de los obreros y campesinos de Navarra en debates, que a pesar de su apasionamiento, en lo fundamental no resuelven sus verdaderos problemas".

El dictamen fue aprobado por la Agrupación[425].

El Partido Radical Socialista, tercera fuerza política en las Cortes constituyentes, en una asamblea celebrada en Pamplona el 14 de mayo de 1932, acordó rechazar el Estatuto. Los radical-socialistas aceptaron la postura de su diputado a Cortes por Navarra, Emilio Azarola, que argumentó:

Navarra es una región con específicos caracteres, muy diferentes de los de las provincias vascas. Navarra debe, en consecuencia, permanecer unida, como región autónoma, al Estado español, sin necesidad de formar parte de este teórico núcleo llamado País Vasco-Navarro. (…) El partido aspira a la autonomía de la provincia, sin menoscabo de la unidad espiritual de la patria española. Rechaza por tanto nuestra agrupación el Estatuto Vasco-Navarro, sea cual fuere su contenido (…) porque, si bien en varios aspectos no hay en él más que moderada y justa autonomía, se advierte en todos varias notas separatistas[426].

A la vista de todos estos pronunciamientos, los nacionalistas vascos comenzaron a percibir que se iba a consumar la gran "traición" de los carlistas. El periódico *La Voz de Navarra* publicó en vísperas de la celebración de la Asamblea General un llamamiento dirigido "A los comisionados de los Ayuntamientos de Navarra". En él se rechazaban las "insidias" vertidas por los contrarios al Estatuto. Es falso que fuera "partidista" porque "lo han formado personalidades de todos los partidos, la mayoría de ellas no nacionalistas". Es falso que "el Estatuto es laico, anticatólico, malo", porque los sacerdotes de Navarra, Guipúzcoa, Álava y Vizcaya, lo han negado terminantemente" y "la Autoridad Eclesiástica de la Diócesis de Vitoria, lo ha resuelto plenamente, al decir que se puede votar el Estatuto,

425 Véase el texto íntegro del dictamen en Víctor Manuel ARBELOA: *Navarra y los Estatutos*, ob. cit. p. 229-234. Según refiere Arbeloa, el periódico socialista ¡¡Trabajadores!! llevó a cabo una intensa campaña contra el Estatuto. Demetrio Sádaba, el 18 de marzo, había publicado un artículo muy crítico con el Estatuto, en el que aconsejaba a los defensores del mismo que no perdieran su tiempo en la Ribera "donde les va a salir el tiro por la culata".

426 Jimeno JURIO: *La segunda República en Navarra* (1931-1936), ob. cit., p. 191.

pues no existe ninguna razón de orden religioso que se oponga a ello". Es falso –"falsísimo"- que el Estatuto sea "antieconómico, excesivamente gravoso", pues en él "se dice claramente que Navarra no pagará al Estado una peseta más de lo que ahora paga". Y concluía: "Tales han sido los argumentos que se han venido esgrimiendo estos días contra el Estatuto. Ya veis que son calumniosos, insidiosos y erróneos"[427].

El dirigente nacionalista navarro Manuel de Irujo no oculta su pesimismo ante el resultado de la Asamblea. Así se deduce de las cartas cruzadas con José Antonio Aguirre, que por el contrario se mostraba optimista con el desenlace de la Asamblea General de los Ayuntamientos vasco-navarros[428].

Arturo Campión también hace público su apoyo al Estatuto[429]: "Pocas veces ha sonado en el vetustísimo reloj histórico de Navarra una hora más solemne, grave y preñada de consecuencias, que la que actualmente vibra. (…) Es la hora del Estatuto. Cualquiera que sea el concepto sobre él formado, entiendo que Navarra no puede sustraerse al apremio coercible de las circunstancias. Si Navarra se desentiende del asunto parecerá que, solemnemente, renuncia al hecho de mantener su personalidad y a todas las reivindicaciones jurídicas con ella ligadas. (…) Medítenlo; y tras de haber merecido la admiración del mundo, no merezcan ahora su menosprecio"[430].

En *La Voz de Navarra*, el mismo día de la Asamblea General, el que había sido director de *El Pensamiento Navarro*, Jesús Etayo, publicó un artículo titulado "Antes de la Asamblea", que terminaba con estas palabras dictadas quizás por la

427 Carlos CLAVERIA: *Navarra, cien años de nacionalismo*. (1932-1995), ob. cit., p. 590-591.

428 Véase Víctor Manuel ARBELOA: *En torno al Estatuto Vasco-Navarro. Correspondencia Aguirre-Irujo)*, Revista *Príncipe de Viana*, Pamplona, año 47, núm. 1986, p. 223-234. Del mismo autor y sobre el mismo tema véanse los tres artículos publicados bajo el título *Notas sobre el PNV y el Estatuto Vasco-Navarro (1931-1933)*, en Revista *Príncipe de Viana,* Pamplona, I (1996, año 57, núm. 207, p- 225-239); II (2001, año 52, núm. 222, p. 199-2011); y III (2010, año 71, núm. 250, p. 199-211).

429 Carlos CLAVERIA: *Navarra, cien años de nacionalismo. (1932-1995*), ob. cit., T.II, p. 592.

430 Campión se refería, sin duda, a la frase de Shakespeare que aparece en una comedia titulada *Love's Labour's Lost* (*Trabajos de amor perdidos*), publicada en 1598. En ella un imaginario rey Fernando de Navarra vaticina que *Navarre shall be the wonder of the world* ("Navarra será la maravilla del mundo"). Parece que Shakespeare se inspiró en la figura del rey Enrique III de Navarra (ultrapirenaica) y señor del Bearn, que en 1589 había accedido al trono francés como Enrique IV, primer rey de la dinastía de los Borbones. Navarra sería el asombro del mundo porque su imaginario rey Fernando y un grupo de caballeros de su corte, se juramentan para vivir recluidos en su castillo durante tres años dedicados al estudio de la filosofía o el arte de vivir. El juramento incluía la obligación de no tener contacto con mujer durante todo este tiempo, ayunar un día a la semana y los demás hacer una sola comida y dormir tres horas cada noche. Pero Navarra pronto dejaría de ser la maravilla del mundo, pues los juramentados no tardarían en rendir sus armas ante los encantos de la princesa de Aquitania, hija del rey de Francia, y de sus damas de honor.

sospecha de que las cosas se iban a torcer para los nacionalistas:

> Los Condes de Lerín, los traidores inteligentes y eficientes, son pocos. Mas son muchos más, van siendo muchos, demasiados, los incautos que se dejan gobernar por los taimados. Por taimados que hoy se venden como amigos aunque se pasaron la vida procurando darles muerte. Yo tengo fe en que la luz ha de refulgir brillante y han de caer, en estos días, muchas vendas y se han de deslindar los campos y cada uno ha de situarse en su sitio propio. No cejaré, al menos, en mi empeño[431].

En el ámbito institucional hay que destacar que la Comisión Gestora también echó su cuarto a espadas para tratar de conseguir la aprobación del Estatuto vasco-navarro. En una nota publicada el 2 de junio de 1932 manifestaba que "la Diputación no debe recatar su pensamiento y su posición en lo que afecta al Estatuto Vasco-Navarro, en el preciso e histórico momento en que el país va a pronunciarse en el más alto problema que los siglos han de someter a la decisión de los navarros". La Gestora "después de constante meditación, largas deliberaciones y obligados asesoramientos, se cree con la autoridad necesaria para decir al país que el mejor camino a seguir en estos momentos es el reiteradamente señalado por las Asambleas de Ayuntamientos navarros, esto es el del acercamiento por el Estatuto Vasco-Navarro a las Provincias Vascongadas, ligadas a nosotros por irrompibles lazos fraternales". Negaba que la personalidad de Navarra pudiera quedar "desdibujada" como consecuencia de la "fusión" con Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Se auguraba una gran ventaja para Navarra, "que ha de vivir próspera y floreciente al estrechar las relaciones económicas con las Provincias Vascongadas". La Gestora destacaba la "autonomía administrativa" –qué lejos quedaba de la reivindicación de la reintegración foral plena-, lo que le permitiría a Navarra ordenar y dirigir las riquezas todas del país. En suma, sólo veían ventajas para Navarra, y por eso hacía un llamamiento a "que se medite serenamente en este momento trascendental para las futura vida del país no solamente en lo que el porvenir nos reserva dentro del Estatuto Vasco-Navarro, sino en lo que para Navarra supondría quedar al margen, viviendo aislada y afrontando los problemas que ese aislamiento cree"[432].

La sorpresa la daría el Ayuntamiento de Pamplona, que en la Asamblea anterior había votado a favor del Estatuto, pero que ahora echaba marcha atrás. La

431 Etayo se refería a Luis de Beaumont, conde de Lerín, caudillo del bando beamontés, cuya facción se sumó a Fernando el Católico en la invasión de Navarra de 1512. Los nacionalistas acostumbran a llamar "conde de Lerín" a todo aquel que se manifiesta contrario a la integración de Navarra en Euskadi, considerándolo traidor. (Carlos CLAVERIA: *Cien años de nacionalismo vasco. 1932-1995*, ob. cit. p. 599.

432 El vicepresidente de la Comisión Gestora, Constantino Salinas. quedaría desautorizado por su propio partido cuando días más tarde la Agrupación Socialista de Navarra acordó rechazar el Estatuto. A pesar de ello no rectificó su postura pro-estatuto.

reunión para fijar la postura a seguir en la Asamblea tuvo lugar el 17 de junio de 1931. Ocho concejales votaron a favor del Estatuto con enmiendas, mientras otros 13 votaron en contra. Hubo 1 voto para el Estatuto navarro. "La ausencia de cinco concejales republicanos y socialistas –comenta Arbeloa– les ha dado la victoria a los carlistas y monárquicos, que leen un largo y retórico manifiesto acusando al estatuto de laico, antiforal y separatista. El alcalde republicano en funciones, Nicasio Garbayo, queda elegido para representar al ayuntamiento en la asamblea de ayuntamientos, dos días más tarde"[433].

Navarra rechaza el Estatuto vasco-navarro: Asamblea General de 19 de junio de 1932

Y llegó el gran día. A las once y media de la mañana del domingo 19 de junio, con media hora de retraso porque hubo que esperar la llegada de un autobús de asambleístas alaveses, dio comienzo la sesión. Se respiraba en el ambiente una gran tensión, pues los promotores del Estatuto temían que Navarra acabara desmarcándose del proyecto, como así fue. Presidió el acto el vicepresidente de la Comisión Gestora de Navarra, Constantino Salinas, a quien acompañaban los presidentes de las Comisiones vascongadas: Teodoro Olarte (Álava), José Trecu (Guipúzcoa) y Rufino Laiseca (Vizcaya)[434].

Tras confeccionar la lista de asistentes por los Ayuntamientos de las cuatro provincias, Salinas abrió la sesión y pronunció un discurso en el que defendió la labor desarrollada por las Gestoras:

> En Navarra por esto se nos ha vituperado, a pesar de que el camino señalado, el deber que debíamos cumplir, era meridiano, diáfano, clarísimo. Estos vituperios, salvando todos los respetos personales, no nos han importado, porque así estamos, señores, en condiciones de comparecer ante vosotros,

433 Víctor Manuel ARBELOA: *Navarra y los Estatutos. (1916-1932)*, ob. cit., p. 41. Como dato anecdótico reseñamos que el domingo 19 de junio, el Atlético de Bilbao se proclamó campeón de la Liga española de fútbol.

434 Detrás de la mesa presidencial se situaron los miembros de las cuatro Gestoras, así como los técnicos y miembros de la ponencia que habían intervenido en la confección del proyecto de Estatuto. También tomaron asiento los diputados a Cortes, Francisco de Basterrechea, José Horn, Rafael Picavea, Manuel Eguileor, Ramón María Aldasoro, Jesús María Leizaola, Manuel Robles, Miguel Gortari, Félix Susaeta y Mariano Ansó. El acta no lo refleja, pero es de suponer que Rafael Aizpún estaría presente entre los miembros de la ponencia. Hubo ausencias notorias como la del conde de Rodezno y los demás diputados tradicionalistas: Joaquín Beunza, José Luis Oriol, Julio Urquijo y Marcelino Oreja. El diputado José Antonio Aguirre se sentó entre los representantes de Vizcaya en su condición de alcalde de Guecho. Lo mismo hizo el diputado Emilio Azarola, de la Conjunción republicano-socialista, como alcalde de Santesteban. Actuó como secretario el que lo era de la Diputación navarra, Luis Oroz.

> que constituís el más alto Tribunal del País, que es el Tribunal del Pueblo, seguros de que no encontraréis censura para nuestra gestión.

Expresó su deseo de que la Asamblea discurriera "tranquilamente", aunque las discusiones "si las hay" (…) sean ardorosas, pero, desde luego, respetuosas".

Pidió la palabra el alcalde de Santesteban y diputado a Cortes, Emilio Azarola para plantear una cuestión previa, que presagiaba una discusión tormentosa. En síntesis, Azarola vino a decir que la Asamblea estaba mal convocada, porque previamente debió celebrarse previamente una Asamblea de Ayuntamientos navarros. Invocó el Decreto de 8 de diciembre de 1931 y los acuerdos adoptados en la anterior Asamblea de Pamplona. Formuló en consecuencia la siguiente proposición:

> Que primero nos reunamos los navarros para tratar, no en familia, porque de aquí en adelante quiero que quede bien expresado el que los navarros no somos una familia, sino muchas familias, y mucho menos somos una familia los navarros y los vascos, aunque tenemos una relación política, pero no genital.

El presidente Salinas sometió a votación la propuesta de Azarola: "¿Estiman necesario los Ayuntamientos navarros, los representantes de los Ayuntamientos navarros este cambio de impresiones? ¿Por cuánto tiempo creen que debe suspenderse la Asamblea? ¿Les parece suficiente hasta la tarde?"

Terció en la discusión José Antonio Aguirre, que invocó su condición de diputado por Navarra para hablar en ese momento. Aunque rechazó que no se hubiera dado cumplimiento al Decreto del 8 de diciembre anterior, dijo que "nosotros ahora –y creo con esto interpretar el sentir de todos- no nos oponemos a que Navarra se reúna". "En estos momentos –manifestó- pesa sobre todos nosotros una grave responsabilidad y no debemos malograr este momento por un movimiento impulsivo, porque yo os digo, yo os aseguro que transcurridos unos años nos habría de pesar toda desviación". Y terminó con este llamamiento a los representantes navarros:

> Yo os saludo con toda mi alma y creo que represento en este momento a todos los municipios alaveses, guipuzcoanos y vizcaínos; sed libres pero consultad vuestra conciencia, no os dejéis arrebatar por impulsos, sed libres en todo y pensad que en este momento están pendientes de vuestra reunión los representantes de las tres provincias hermanas.

Volvió a intervenir Azarola que reprochó a Aguirre que hubiera invocado su

condición de diputado para dirigirse a la Asamblea, enzarzándose en una discusión con el presidente Salinas. La alusión a Aguirre motivó a su vez la intervención del diputado guipuzcoano del Partido Radical Socialista, José María Aldasoro, que defendió la presencia de los diputados salvo que la Asamblea acordara otra cosa, y defendió su legalidad. Lo único que cabía hacer era tratar del Estatuto "no para saber si vamos a ir o no juntos", cuestión que ya habían tratado las Asambleas municipales celebradas con anterioridad. Lo único que cabía era "que puedan unos proponer las enmiendas[435] para que esta Asamblea delibere y acuerde lo que ha de hacer". Recordó que todos los partidos tenían como denominador común la autonomía, de modo que en el momento en que

> nos hemos reunido todos los representantes del País Vasco-Navarro, en esta postrera vez en la historia, que se reúnen todos los representantes de los ayuntamientos de las tres provincias vascas y Navarra, ¿cómo va a desertar Navarra de este puesto de honor? Fíjense bien los navarros en la responsabilidad que van a contraer ante el resto del País y ante la Historia si rechazan en esta Asamblea a la que concurrimos todas esas aspiraciones autonómicas, por las que todos hemos propugnado.

Pidió a Azarola que retirara su propuesta y que si no lo hace la Asamblea "prosiga en sus deliberaciones".

Pero Salinas no hizo caso a Aldasoro y, tras consultar a los representantes navarros, suspendió la sesión hasta las cuatro de la tarde para permitir que pudieran reunirse para cambiar impresiones. Los asambleístas se trasladaron al Palacio provincial y allí la discusión subió de tono. Azarola defendió que Navarra no debía aceptar su inclusión en el Estatuto vasco, porque a partir de ese momento renunciaría a su actual estado de derecho paccionado y quedaría a merced de lo que le quisieran dar las Cortes españolas, como acababa de verse en el debate sobre el Estatuto catalán[436]. A partir de ahí se produjeron intervenciones a favor y en contra de la tesis de Azarola hasta que el alcalde de Pamplona, Nicasio Garbayo, consi-

435 En la asamblea de la Agrupación Socialista de Navarra (PSOE) y de las Juventudes Socialista de 12 de junio de 1932 se aprobó la presentación de una serie de enmiendas, para su discusión en la Asamblea General en las que, entre otras cosas, se proponía una declaración expresa de que el Estatuto era un "complemento" de la Constitución de la República, se preveía la posibilidad de agregación al País Vasco-Navarro de otras Provincias (sin duda pensaban en La Rioja), se rechazaba "la absurda enseñanza en vasco y su carácter oficial" y se dejaba "en salvo los legítimos derechos de quienes deseen aprender o conservar dicho idioma y de los que, por no saber otro, necesiten el auxilio de un intérprete" y se reclamaba que la enseñanza fuera "única y laica". También se pretendía que el orden público fuera "garantizado por la nación". (Véase el texto íntegro de las enmiendas en Víctor Manuel ARBELOA: *Navarra ante los Estatutos 1916-1932,* ob. cit., p. 235-241.

436 "Ya en esta asamblea se puso de manifiesto con airados síntomas la oposición irreductible y fortísima entre los partidarios de uno u otro Estatuto". Así concluía *Diario de Navarra*, en su edición del 21 de junio de 1932 la información sobre lo ocurrido en la reunión de los navarros.

deró suficiente el cambio de impresiones y dio por concluida la reunión.

A las cuatro y veinticinco de la tarde se reanudó la Asamblea. El presidente Salinas anunció que se procedería a debatir la totalidad del anteproyecto, con tres turnos en pro y tres en contra, cada uno de quince minutos. Por tres veces, Salinas pregunta si algún señor representante quiere hacer uso de la palabra en contra (y hace énfasis en la palabra contra) de la totalidad del Estatuto. Ante el silencio de los asambleístas Salinas dará por aprobado el Estatuto, insólita decisión que provoca un gran tumulto al interpretar como asentimiento al Estatuto la falta de intervenciones a favor o en contra.

Así refleja el acta lo acontecido aquel día en el preciso e histórico momento en que –en palabras de Salinas- el País va a pronunciarse en el más alto problema que los siglos han de someter a la decisión de los navarros:

> Entonces, ¿se aprueba la totalidad del proyecto por aclamación? (Pausa y silencio muy prolongados, cortados por las voces de ¡*aprobado*! ¡*aprobado*! que pronuncian muchos asambleístas.
>
> ¡Queda aprobada la totalidad por aclamación!
>
> La mayoría de los asambleístas puestos en pie prorrumpen en estrepitosos aplausos, la ovación formidable dura varios minutos.
>
> Se inician después protestas de varios asambleístas manifestándose a voces de ¡*No está aprobado*! por lo que se produce alguna confusión que el Presidente intenta atacar agitando la campanilla.
>
> El Sr. *Aguirre* (Representante de Guecho): ¡Pido la palabra!
>
> El Sr. *Presidente*: ¿Para qué quiere el Sr. Aguirre la palabra?
>
> (Voces de protesta: ¡Está aprobado! Otras voces: ¡No está aprobado!)
>
> El Sr. *Presidente*: Queda aprobada la totalidad del Estatuto Vasco-Navarro. (*Muy bien, muy bien*, Frenéticos aplausos. Voces: ¡No señor! ¡Pido la palabra!)
>
> El Sr. *Garbayo* (Representante del Ayuntamiento de Pamplona): Hay aquí representantes de Ayuntamientos, que tenemos el mandato de votar en con-

tra.

El Sr. *Presidente*: He preguntado por dos veces si algún representante quería usar de la palabra en contra (algunos asambleístas hacen signos negativos) y hasta la Presidencia no han llegado peticiones. Se aprueba el Estatuto con el voto en contra de los que manifiesten su disconformidad. (Nutridos y prolongados aplausos. Entre los asambleístas surgen discusiones, produciéndose bastante confusión).

El Sr, *Presidente*: Esos señores ¿quieren hacer constar su voto en contra para que figure en el acta? Pues es lo único que puedo hacer.

(Varias voces ¡No, señor!)

El Sr. *Garbayo* (representante de Pamplona): ¿Esto supone la votación definitiva del Estatuto?

El Sr. *Presidente*: Sí, asambleísta, ¿quiere decirme a qué Ayuntamiento representa?

El Sr. *Garbayo*: Al de Pamplona.

(El Sr. *Garbayo* y otros señores hablan desde uno de los palcos).

El Sr. *Presidente*: Yo suplicaría a ustedes que bajaran aquí (señalando el patio de butacas)[437]. (Voces: ¡*Abajo, abajo! ¡Fuera, fuera!* Los asambleístas se increpan unos a otros, gritando, produciéndose una nueva y larga confusión. El Sr. Presidente agita sin cesar la campanilla. El Sr. Azarola, que ocupa un palco con el Sr. Garbayo y otras personas intentan hablar y la mayoría de los asambleístas le increpa enérgicamente).

El *Sr, Presidente* (enérgicamente): Baje V. Sr. Azarola. Aquí no hay representantes de cuota.

El Sr. *Azarola*: No lo he pretendido. (Voces de ¡fuera! ¡fuera!) Continúan los aplausos a la Presidencia.

437 Procede aclarar que los asambleístas se sentaron en el patio de butacas del teatro Gayarre. Los periodistas, en gran número, la mayoría de los medios vascongados ocuparon las bolsas y algunos palcos.

El Sr. *Garbayo* sube al estrado presidencial. Una voz: ¡Aquí no hay Pontífices!)

El Sr. Garbayo (desde el estrado presidencial): El Sr. Presidente ha dicho que había tres turnos para consumirlos en pro o en contra. De manera que, aun cuando no haya habido nadie que haya dicho nada en contra del Estatuto, eso no quiere decir que esté votado. Y lo digo, porque yo traigo la representación del Ayuntamiento de Pamplona, que ha votado en contra del Estatuto, y no quiero pasar esto en silencio porque mañana me dirían que no he obrado lealmente. Como el Sr. Presidente ha dicho que no hay discusión ni en pro ni en contra, yo creo que lo que procede es ponerlo a votación. (Varias voces: ¡Muy bien, muy bien! Aplausos. Otras voces: ¡Está aprobado!).

(El Sr. *Azarola* pretende hacer nuevamente uso de la palabra desde el palco que ocupa y los asambleístas le increpan de nuevo impidiéndoselo. El Sr. Azarola desciende del palco y sube al estrado presidencial. Algunos asambleístas aplauden, mientras la mayoría protesta airadamente. Algunos piden la palabra. Se promueve una gran confusión, que dura algunos minutos.

Restablecido el silencio, dijo:

El Sr. *Presidente*: He preguntado por dos veces [fueron tres] si había algún representante que quisiera hacer uso de la palabra en pro o en contra, y hasta he recalcado, en contra de la totalidad del Estatuto, y nadie ha contestado (Una voz: ¡Un servidor! Protestas. Los asambleístas entablan acaloradas discusiones entre sí, que es imposible percibir por la confusión que se produce). ¡Si todo se puede conciliar! ¿Por qué no os avenís a que vuestros votos en contra figuren en el acta de un modo expreso? (Varias voces: Porque no. Otra voz: Porque hay que votarlo. Otra voz: Primeramente, más imparcialidad en la Presidencia. (Abucheo general al interruptor). Los señores representantes de Ayuntamientos que quieran manifestar su voto en contra, pueden hacerlo.

El Sr. *Garbayo*: Creo que está zanjado el asunto. Puesto que de lo que se trata es de votar, los que no estén conformes con la totalidad, que voten, o sea… (Las interrupciones no le permiten continuar: El Sr. Garbayo desciende del estrado presidencial y continúa hablando desde el patio de butacas, pero las protestas de la mayoría, impiden percibir sus palabras.

El Sr. *Azarola* (desde el estado presidencial, adonde ha subido del patio de butacas): No he conocido ni pienso conocer asamblea deliberante donde se crea que el no tomar la palabra en pro o en contra supone una votación. El no tomar la palabra… (El Sr. Presidente le interrumpe agitando la

campanilla. Una voz: ¡Échele usted de ahí! ¡Lo primero abajo! Entre los asambleístas se promueven fuertes discusiones. El Sr. Azarola se cerca a la Presidencia y cambia con el Sr. Salinas algunas palabras. Una voz: ¡Que baje el Sr. Azarola! El Sr. Azarola ocupa una butaca).

El Sr. *Presidente*: Este caso estaba previsto en las normas que he leído esta mañana para la votación. Decía: las votaciones serán por asentimiento de la Asamblea y a propuesta de la Asamblea. De manera que en este caso está lo que acabamos de hacer. Vamos a discutir las enmiendas a cada artículo.

(El Sr. Garbayo sube nuevamente al estrado presidencial y cambia algunas frases con el Presidente, en voz baja).

El Sr. *Garbayo*: La Presidencia, con muy acertado juicio, propone que los que no estén conformes con el proyecto de totalidad del Estatuto lo digan en voz alta, y así constará en el acta. (Nuevas protestas y contrapropuestas en los asambleístas).

El Sr. *Presidente*: ¿Qué representantes quieren que conste su voto en contra?

(Una voz: ¡El Alcalde de Ermua!) (Otra voz: ¡Carlista!) Otra voz: ¡Que se lean los nombres de los pueblos!) (Otra voz: ¿De qué pueblos?).

El Sr. Presidente: Se va a dar lectura nominal de los Ayuntamientos. Advierto que a los señores asambleístas que aquellos que hayan venido deliberadamente a provocar disturbios o tumultos en la Asamblea, no tendré más remedio que lanzarlos a la calle. (Muy bien. Aplausos).

A continuación se celebra la votación, que arrojó el siguiente resultado:

	Votos	Pueblos
A favor del Estatuto	962.710	354
En contra del íd.	201.936	137
Abstenido	71.040	58
TOTALES	1.235.686	549

El acta refleja únicamente el resultado global de las votaciones, incluidas las cuatro provincias. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12, a) de la Constitución podría entenderse haberse entendido que el proyecto de Estatuto había quedado aprobado y estaba listo para ser sometido al plebiscito popular, pues en el cómputo global de las cuatro provincias el voto afirmativo había obtenido una mayoría aplastante de los Ayuntamientos de la futura región autónoma, que además representaban más de los dos tercios del censo electoral (77,91 por ciento frente a un 22,09 por cien). Pero recordemos que el acuerdo de la Asamblea de Ayuntamientos celebrada en Pamplona el 30 de enero de 1932 establecía que el Estatuto vasco-navarro, si llegara a aprobarse

> no podrá obligar en Navarra si no llega a obtener en la Asamblea general y en el plebiscito las mayorías de votos navarros exigidos en los apartados a) y b) del artículo 12 de la Constitución española.

El escrutinio de la representación de los Ayuntamientos navarros arrojó un 53,47 por ciento de noes (123 Ayuntamientos), frente a un 38,72 por ciento de síes (109 Ayuntamientos). Las abstenciones alcanzaron el 8,24 por ciento (35 Ayuntamientos)[438].

El presidente de la Comisión Gestora de Vizcaya, Rufino Laiseca, era plenamente consciente de todo esto cuando intervino una vez proclamado el resultado global para hablar por delegación de las Gestoras de las tres provincias vascon-

438 Según refiere Luis OROZ ZABALETA en su *Legislación administrativa de Navarra*, (ob. cit. *Apéndice de 1932*, p. 111), este fue el resultado global de las votaciones: "Reunida la asamblea el día 19 de junio por haberse aplazado la fecha de 22 de mayo señalada al efecto, asistieron representantes de sesenta y cuatro Ayuntamientos de los setenta y siete que tiene la provincia de Álava; ochenta y cuatro de los ochenta y nueve que tiene la de Guipúzcoa; *doscientos cuarenta y ocho de los doscientos sesenta y siete de Navarra*, y ciento once de los ciento quince de Vizcaya.

Efectuada la votación se pronunciaron por la aprobación del Estatuto cincuenta y un Ayuntamientos de Álava que comprenden en total ochenta y nueve mil novecientos cincuenta y seis habitantes; ochenta y cuatro Ayuntamientos de Guipúzcoa que representan doscientos ochenta y un mil ochocientos veintisiete habitantes; *ciento ocho de Navarra, que representan ciento treinta y cinco mil quinientos ochenta y dos habitantes*, y ciento diez de Vizcaya, que representan cuatrocientos treinta y cinco mil trescientos cuarenta y cinco habitantes.

En contra de la aprobación del proyecto de Estatuto votaron once Ayuntamientos de Álava, que representan tres mil cuatrocientos noventa y seis habitantes; dos de Guipúzcoa, que representan cinco mil setecientos ocho habitantes; *ciento veintitrés de Navarra, que representan ciento ochenta y seis mil seiscientos sesenta y seis habitantes*, y uno de Vizcaya, con mil sesenta y seis habitantes.

Se abstuvieron de votar quince Ayuntamientos de Álava, que representan siete mil seiscientos cuarenta y siete habitantes; tres de Guipúzcoa, que representan ocho mil setecientos treinta y cuatro habitantes; *treinta y cinco de Navarra que representan veintiocho mil ochocientos cincuenta y nueve habitantes*, y seis de Vizcaya, que representan veinticinco mil ochocientos habitantes.

gadas. Manifestó que habían convocado la Asamblea General porque los Ayuntamientos, incluidos los de Navarra, habían manifestado su "opinión decidida a favor del Estatuto único". Pero el resultado de las votaciones revelaba "de una manera clara que la provincia de Navarra, que antes dijo que era partidaria del Estatuto único, hoy no quiere Estatuto; por lo menos no quiere el Estatuto que han sometido a nuestra deliberación las Comisiones Gestoras". Aventuró que, tal vez, lo que no quería Navarra era ningún Estatuto. En consecuencia, "no puede, pues, continuar la Asamblea en los términos en que ha de plantearse la cuestión después del resultado del escrutinio". Anunció entonces que las Gestoras de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya "van a proponer a la Presidencia que se suspenda la Asamblea, y tienen el propósito de dirigirse al Gobierno para que éste les autorice a confeccionar un Estatuto, éste u otro, el que sea, aquél que lo aprueben después los Ayuntamientos de estas tres provincias. (…) Y tened la seguridad, alaveses, guipuzcoanos y vizcaínos, que las Comisiones Gestoras de estas tres provincias, rápidamente, gestionarán la autorización para presentar a vuestra deliberación un Estatuto". Sus palabras fueron acogidas con grandes aplausos.

Salinas acogió la propuesta y dijo: "De conformidad con lo manifestado por el Presidente de la Diputación de Vizcaya, queda suspendida esta Asamblea".

Vencedores y vencidos

Hemos transcrito casi en su integridad el acta de la Asamblea General de Pamplona porque en ella se revela con meridiana claridad que la cuestión Navarra-Euzkadi suscitaba sentimientos encontrados en el seno del pueblo navarro, una controversia que afectaba a todos los sectores ideológicos. Cuentan las crónicas periodísticas que caían "lagrimones" en muchos de los derrotados, cuyas iras se concentraban en "el personaje adverso de la jornada", el diputado Azarola, radical-socialista [439].

No hay duda de que a Salinas a punto estuvo de írsele de las manos la Asamblea. Fue un gran triunfo para Azarola conseguir que se suspendiera el acto para

439 Así lo refleja el diario independiente vizcaíno *El Pueblo Vasco*, en su edición del 21 de junio de 1932, en una crónica firmada por "Alcibar": "Los vi llorar después de la derrota. Llorar materialmente, a lagrimones que disimulaban de mala manera. Su indignación patriótico-navarrista alcanzaba grados que yo no pude sospechar. La escena fue para mí indignante y aleccionadora. Uno de los más llorosos –pudimos apreciarlo en el grupo– reaccionaba de manera tan alarmante, que hubo necesidad de reprimirle con reflexiones y hasta con la fuerza material de los que tuvieron que conceder ciertos impulsos. Era su obsesión el personaje adverso de la jornada –conde don Julián del Drama-, que se había distinguido por su obstrucción sistemática en la Asamblea".

permitir a los navarros reunirse para deliberar. No se olvide que buen número de los Ayuntamientos habían designado a sus representantes sin exigirles mandato imperativo alguno, por lo que es posible que, en la reunión del Palacio de Navarra, Azarola consiguiera convencer a los indecisos que Navarra no podía renunciar a los Fueros para unirse a un Estatuto cuya formulación final quedaba en manos de las Cortes españolas. Fue insólito que Salinas pretendiera dar por aprobado el Estatuto por aclamación por el hecho de que nadie hubiera pedido la palabra para consumir un turno en contra del proyecto. La Comisión Gestora navarra fue la gran derrotada, aunque Salinas –como buen político– a la salida del Gayarre declararía que lamentaba el resultado y sentía no haber podido llevar a cabo definitivamente el Estatuto vasco-navarro, "pero estaba satisfecho con el conjunto de la votación"[440].

El que estaba desolado hasta el punto de haber arrojado la toalla era el nacionalista estellés Manuel de Irujo. Y no sólo por la derrota en Navarra, sino por la intención del PNV de seguir adelante sin ella, tal y como había acordado el 22 de junio el Eusko Buru Batzar que aprobó un "Decreto" que ordenaba apoyar las iniciativas que pudieran adoptarse en el ámbito vascongado para que el Estatuto prosiguiera su andadura constitucional, siempre que se introdujera un artículo estableciendo el procedimiento a seguir para la posterior incorporación a Euzkadi[441]. Irujo reprochará agriamente tal decisión a José Antonio Aguirre en una carta fechada el 25 de junio de 1932. Advierte que "las Cortes cortarían ese artículo como han cortado el camino a Aragón y Valencia [en el Estatuto catalán]. Y el Estatuto 'vascongado' será la piedra angular que garantizará la separación perpetua de Euzkadi, en Vascongados y Navarros; o lo que aún sería peor, en 'vascos" y "navarros'[442]". Irujo recuerda que ya había alertado a los *burukides*, sin éxito, de que las cosas en Navarra se estaban torciendo para la causa nacionalista desde antes de la Asamblea de Pamplona del mes de enero anterior:

> Me pasé horas escribiendo y hablando y rogando a todos Vds., que cuidaran de Navarra; que no se fiaran de apariencias puramente literarias y externas que no representaban el fondo de la cuestión; que se obligara al Obispo a situarse en cristiano visitándole, yendo a Roma si fuere preciso, que todo lo merecía el Estatuto; les envié las cartas del mismo que lo ponían de manifiesto, haciendo un llamamiento hacia el peligro gravísimo que corríamos si agarraban al Cristo y salían con él a la calle[443]; les pedí organización de la

440 *Diario de Navarra*, edición de 21 de junio de 1932.

441 Víctor Manuel ARBELOA*: En torno al Estatuto Vasco-Navarro (Correspondencia Aguirre-Irujo*), Revista Príncipe de Viana, ob. cit., 230-231.

442 Irujo dio en la diana. En octubre de 1936, las Cortes republicanas eliminarían dicha disposición que figuraba en el proyecto de Estatuto "vascongado" aprobado en el plebiscito vasco de 1933.

443 Sorprende el tono displicente de Irujo al referirse al obispo de Pamplona y al riesgo de que los

> Asamblea, carteles alusivos, aviones, caravanas; insistí en la necesidad de hacer con los alcaldes lo que hicieron en Vitoria, buscarlos en su pueblo y darles de comer para no perder contacto con ellos… ¡Si aun en el acto de la Asamblea Vd. seguía creyendo que Navarra estaba bien, y por eso y sólo por eso accedió en mala hora a la reunión parcial que separaba a Navarra!

Por todo ello, Irujo se mostraba contrario a la tramitación de un Estatuto mutilado, pues si tal cosa ocurriera Navarra haría su propio Estatuto:

> ¿Qué es mala la situación de ningún Estatuto? Ya lo sé, pero es mucho peor la de dos Estatutos y separación duradera, mientras dure la Constitución cuando menos. ¿Por qué no se intenta seguir adelante el E.V. único? No se logrará nada: no lo sabemos. Pero, en todo caso, la posición de nacionalismo en esa propuesta sería lógica hasta más no poder. ¿Lo es tanto en la gestión de Vds. hoy?

Y terminaba con lo que parecía una renuncia a su actividad política:

> En fin, amigo Aguirre, yo me doy por fracasado, con fracasados no se puede ir a ninguna parte. Sigan Vds. alentando al Partido y que sea lo que Dios quiera de él. Acierte o se equivoque, yo sigo siendo el último afiliado cada vez más navarro, más vasco y más nacionalista. Pero temo mucho que se equivoque y nos separe, no para siempre, porque siempre no existe aquí, pero sí para muchos años[444].

---

carlistas se agarraran al Cristo. El prelado pamplonés era Tomás Muniz, nombrado en 1928. En el informe que en 1932 eleva al Papa con motivo de su visita *ad Limina*, hace un balance de la situación de la Iglesia navarra muy alentador desde el punto de vista religioso. En una población próxima a los 300.000 habitantes, había 925 sacerdotes seculares, de los cuales 90 fuera de la diócesis. Los alumnos del Seminario eran 472, de ellos 32 clérigos. Había 19 arciprestazgos y 562 parroquias, 34 conventos de religiosos con 266 sacerdotes; 102 conventos de religiosas con 1.419 religiosas. También inserta informaciones de carácter político. Resta importancia a la existencia de una logia masónica, con pocos adictos y que no se sabe qué hacen. Dice que hay en Pamplona unos 2.000 socialistas y comunistas, más 500 fuera de ella, "en su gran mayoría se llaman católicos y como tales desean ser considerados. Pero son peores los que dirigen los asuntos públicos y que gozan del favor y del auxilio del Gobierno". Y por último informa de que "bajo la capa de defender lo propio con mayor empeño y siguiendo las sugerencias de algunos de la vecina diócesis de Vitoria, levanta de nuevo la cabeza el *nacionalismo* que divide a clérigos, religiosos y también a los seminaristas en dos partidos o facciones *nacionalistas* y *tradicionalistas.* El infrascrito los exhorta constantemente a la paz y a pelear las batallas del Señor, pero ignora si lo hace con éxito". Con muy poco, ciertamente, porque en el propio Seminario las disputas entre carlistas y nacionalistas eran constantes, de tal manera que en cierta ocasión se presentó el obispo en el Seminario y les amenazó con cerrarlo si persistían tales disputas. (Véase Julio GORRICHO MORENO: *La Diócesis de Pamplona en 1932. Relación del obispo Muniz en su visita ad Limina*, Revista *Príncipe de Viana*, Pamplona, 2004, (año 65, núm. 231, p. 53-86).

444 Irujo no pondría fin a su vida política por el fracaso del Estatuto. En 1933 sería elegido diputado por Guipúzcoa. Se había presentado también por Navarra pero su candidatura fue derrotada. La noche de la sublevación del 18 de julio de 1936 tendría un papel decisivo para convencer al Euzkadi Buru Batzar, reunido en Bilbao, de que ante el previsible fracaso de los sublevados lo

Fácil es de comprender que el resultado adverso en Navarra del Estatuto vasco-navarro generó una gran polémica. Los nacionalistas acusaron a los jaimistas –que habían dejado libertad de voto a sus alcaldes y acabarían sumándose a la campaña de "Fueros sí, Estatuto no"– de haber traicionado el compromiso de Estella. Denunciaron que según sus informaciones, algunos representantes de Ayuntamientos que habían acordado dar su apoyo al Estatuto votaron en contra del mandato recibido[445].

Pero recordemos que también la izquierda navarra, en concreto el Partido Socialista y el Radical Socialista, votó en contra del Estatuto.

En el lado de los vencedores se situaba *Diario de Navarra*. Su subdirector, Eladio Esparza[446], que se había distinguido en la campaña contra el Estatuto, publicó el 21 de junio un artículo titulado *"¡Ay de los vencedores!*" en el que mostraba una

mejor era permanecer leales a la República a cambio de desbloquear la tramitación del Estatuto en las Cortes. El 4 de septiembre de 1936 fue nombrado ministro sin cartera del gabinete republicano presidido por Largo Caballero (el "Lenin español"). El 17 de mayo de 1937 pasó a ser ministro de Justicia en el primer Gobierno de Juan Negrín. El 11 de diciembre de 1937 volvió a ser ministro sin cartera hasta el 16 de agosto de 1938. El 11 de enero de 1938 presentó al Gobierno un demoledor informe en el que denunciaba la terrible persecución que sufrió la Iglesia católica, en la que fueron asesinados cerca de 8.000 clérigos. El Gobierno rechazó su propuesta de restablecimiento de la libertad de culto. Permaneció en el exilio hasta la instauración de la democracia. El 15 de junio de 1977 fue elegido Senador por Navarra en las Cortes constituyentes. El 3 de abril de 1979 fue elegido parlamentario foral. Falleció el 1 de enero de 1981.

445 Sobre la polémica suscitada véase Víctor Manuel ARBELOA: *Navarra ante los Estatutos. 1916-1932*, ob. cit. 44-50. Según el periódico nacionalista *La Voz de Navarra*, el resultado de la Asamblea hubiera sido de 127 Ayuntamientos favorables al Estatuto, frente a 115 contrarios y 25 abstenciones, pero no incluye la población representada por el voto a favor del Estatuto. Los ocho municipios que habrían visto falseado su voto, según refiere José Antonio de Aguirre en su libro *Entre la libertad y la revolución 1930-1935* (Bilbao, 1936), eran los municipios navarros Barbarin, *Balasuma* (no existe tal municipio en Navarra), El Busto, Guirgillano, Iraneta, Mendigorría, Obanos y *Lausol* (probablemente quiso decir Sansol). Todos ellos votaron en contra, a pesar del mandato recibido de sus respectivos Ayuntamientos. Pero se trataba de pequeños municipios cuya población no sería superior a 4.000 habitantes en total, insuficiente para alterar el resultado final, en el que los partidarios del "no" superaron en 51.084 votos a los del "sí", ni tampoco hubieran alterado la mayoría de los Ayuntamientos que se pronunciaron en contra y que fueron 123 frente a 108, de modo que se hubiera producido un empate (ya que el Ayuntamiento de Balasuma no existe). Esto hubiera supuesto en cualquier caso la no aprobación del proyecto. En cualquier caso, a la vista de los resultados no resulta correcto afirmar que Navarra jamás dijo no al Estatuto vasco.

446 Eladio Esparza, natural de Lesaca, es uno de los literatos navarros más notables del siglo XX. Fue autor de varias novelas que tuvieron gran éxito en su época, así como de diversos trabajos de investigación y divulgación sobre la historia de Navarra. En su faceta de periodista comenzó colaborando con *El Correo Español*, periódico carlista de Madrid, *El Pensamiento Navarro* y *Diario de Navarra* y en 1923 fue nombrado director del nacionalista *La voz de Navarra*. En 1929 pasó como subdirector a *Diario de Navarra*. En una conferencia que pronunció en el Ateneo de Pamplona, el 13 de abril de 1935, titulada *Discurso sobre el Fuero* (Pamplona, 1935) defendió el régimen foral basado en la Ley Paccionada de 1841 pero abogó por introducir reformas en sus instituciones para perfeccionar el sistema, aunque no era partidario de la reintegración foral plena: "Si es preciso me pondré de rodillas para decirlo, pero he de decirlo con todas las debidas reverencias: la reintegración foral absoluta y plena me parece el camelo foral absoluto y pleno".

cierta postura conciliadora:

> Por fin, quedó liquidada en nuestra tierra la cuestión del Estatuto único.

Expresó su deseo de que a Álava, Guipúzcoa y Vizcaya

> Dios los colme de prosperidad. Aquí los adversarios del Estatuto hemos vencido a los temibles y entusiastas e infatigables paladines del Estatuto. ¿Alégrame con la victoria? ¿Apuntarme un triunfo? ¡Oh, no, nada de eso! En primer lugar porque no ha habido tal victoria. Ahora es cuando la cuestión puede plantearse en sus términos exactos. No se trata de que unos venciesen a otros y mucho menos que los vencedores tocasen la campana y cantasen el trágala. Todo eso es pequeño, ruin, mezquino.

Mantuvo que la decisión había sido legal, pero

> una decisión legal no es comprobante de acierto: solo Dios sabe quién acierta y quién desacierta. Pero la cuestión sigue en pie, con la circunstancia de que la responsabilidad cae como una losa sobre nosotros. Quienes han librado la batalla única se desembarazan de responsabilidad: les queda a ellos la razón de exigirnos cuentas.

Y finalizó con estas palabras:

> No nos consideramos vencedores, pero podemos exclamar con emoción ¡ay de los vencedores! Porque ahora es cuando suena la hora de probar que nuestro deseo no fue mentira; que nuestra actitud no fue odio y que nuestra razón tenía algún fundamento. ¡Ay de los vencedores! porque ellos asumen la grande y hermosa tarea de conquistar con su razón, la razón y el corazón de los que se crean vencidos, cuando se vea que para Navarra, esto ha sido su bien[447].

Lo cierto es que la cuestión del Estatuto no fue una cuestión de derechas o izquierdas. Personas de ideologías diferentes coincidieron en la defensa de una

447 Tras la derrota del Estatuto vasco-navarro, el Partido Nacionalista Vasco, que nunca había conseguido grandes progresos en Navarra, pasó a ocupar una posición marginal en la política navarra. A juicio de Manuel FERRER MUÑOZ: *Elecciones y Partidos Políticos en Navarra durante la segunda República*, Pamplona, 1992, p.515, "es atribuible el declive del partido a la competencia durísima de las derechas, que privaba al PNV del respaldo que pudiera llegarle del electorado más conservador y le obligaba a adoptar una compleja línea política, en su esfuerzo por diferenciarse de derechas e izquierdas. Durante la segunda mitad de 1934, el desmoronamiento del PNV era manifiesto, las disidencias, más frecuentes y su organización se veía amenazada por la carencia de medios económicos".

u otra postura. Se trataba, por tanto, de un asunto "transversal", por utilizar una expresión al uso en la actualidad.

A partir del rechazo del Estatuto vasco-navarro varias eran las opciones que se le ofrecían a Navarra. O bien: seguir como hasta ese momento, sin hacer nada y sin tocar un ápice de la Ley Paccionada, (postura que sería calificada de "cuarentaiunismo"), o bien intentar la reintegración foral, o bien promover un Estatuto navarro de autonomía en el marco de la Constitución española.

Ocurre que la inestabilidad de la II República (la fracasada sublevación del general Sanjurjo en agosto de 1932, la insurrección del PSOE para derribar el Gobierno de coalición de los radicales de Lerroux y la CEDA de Gil Robles, con el fin de proclamar la revolución social y la dictadura del proletariado siguiendo el modelo leninista soviético, la declaración unilateral por parte de Companys de la soberanía del "Estat Català" en octubre de 1934, todo ello unido a la persecución de la Iglesia católica y la gravísima y cada vez más violenta confrontación política y social que se adueñó de España), hizo que la cuestión estatutaria o foral quedara relegada a un segundo plano.

Por otra parte, si bien era cierto que el Estatuto vasco-navarro había sido rechazado en la Asamblea General de junio de 1932 hasta las elecciones municipales del año siguiente no habría una mayoría clara como para saber cuál sería la actitud de los municipios navarros. El 23 de abril de 1933 se celebraron las elecciones municipales en las que los católico-independientes obtuvieron 538 concejales, los tradicionalistas 323, los republicanos 61 y los socialistas 69. Los nacionalistas lograron 197 concejales. Con este resultado, la unión de los carlistas con los católico-independientes hubiera dado mayoría más que sobrada para aprobar un Estatuto navarro en la Asamblea de Ayuntamientos. Pero ya he dicho que el deterioro progresivo de la convivencia en España haría que no se dieran pasos en ninguna dirección.

El Estatuto Vasco de 1933

Descolgada Navarra del proyecto vasco-navarro, las Gestoras vascas conferenciaron en Vitoria el 26 de junio cinco días después de la Asamblea. Todos estuvieron conformes en que, aunque el Estatuto hubiera obtenido en Pamplona más del ochenta por ciento de los votos del conjunto del País, "como se pareció –dijo el diputado provincial vizcaíno y republicano vasquista Ramón de Madariaga-, que la mayoría de los navarros votaron en contra, no era cosa de arrastrar a un pueblo

a un régimen que no deseaba". La solución no era otra que seguir con el proceso sólo para las tres provincias vascongadas.

La disparidad de opiniones surgía a la hora de elegir el procedimiento para llevarlo a cabo. Se planteaba si era necesario que el Gobierno dictara un nuevo Decreto como el de 8 de diciembre de 1931 pero referido sólo a las tres provincias, que regulase los pasos a seguir o bastaba con eliminar las referencias a Navarra y convocar inmediatamente después el plebiscito de ratificación del proyecto. También se discutía acerca de si esto era suficiente o era conveniente proceder a la redacción de un nuevo proyecto y someterlo a la aprobación de los municipios vascos antes de someterlo a refrendo popular. En la conferencia de 26 de junio de 1932, celebrada en Vitoria, las Gestoras no alcanzaron ningún acuerdo[448].

Al final se optó por revisar el Estatuto y someterlo de nuevo a la aprobación de los municipios de las tres Provincias. La reunión de la Asamblea de Ayuntamientos vascos tuvo lugar el 8 de agosto de 1933[449]. En ella, y a propuesta del PNV, se introdujo en el artículo 1º un segundo párrafo con el siguiente texto:

> El régimen que así se establece no implica prescripción extintiva de los derechos históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, cuya plena realización, cuando las circunstancias lo deparen, estriba en la restauración íntegra de su régimen político administrativo.

La inclusión de este precepto demuestra que autonomía y fueros eran para los nacionalistas conceptos diferentes e incompatibles entre sí. La reintegración foral vuelve a configurarse como un estatus jurídico radicalmente diferente al obtenido mediante el Estatuto. De modo que "si las circunstancias lo deparen", la foralidad resucitaría en cada territorio foral. Los nacionalistas pretendían así mantener la adhesión de los tradicionalistas vascongados al Estatuto y poder argumentar en Navarra que la puerta de la reintegración foral quedaba abierta en el Estatuto. El señuelo no puede ser más ingenuo, salvo que los nacionalistas estuvieran convencidos de que el régimen republicano no duraría mucho tiempo, pues la autonomía regional era una "concesión" de la República. La reintegración foral requería la formalización de un nuevo pacto entre las instituciones de cada Provincia y el Estado, previo reconocimiento de los derechos originarios e históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Conseguida la restauración, el sujeto estatuyente sería el

448 *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra* (1775-1936), ob. cit., t. II, p.1452.

449 Aunque lo hizo a título personal, sorprende la presencia del vicepresidente de la Diputación Foral, Constantino Salinas, en la Asamblea. Al hacer su aparición fue recibido con un cálido aplauso de los asistentes.

pueblo de cada uno de los territorios forales, si consideraban oportuno crear un marco común. Del proyecto confederal del Estatuto de Estella, que llegaba a proclamar la soberanía de cada territorio foral, no quedaba ni el recuerdo.

Por lo demás, apenas se introdujeron modificaciones en el articulado, salvo las exigidas por la supresión de las referencias a Navarra. Destaca, sin embargo, la adición de un párrafo en materia tributaria redactado con la mirada puesta en el territorio irredento. El País Vasco tendría amplias facultades para adoptar el sistema tributario que juzgara más justo y conveniente para los intereses generales, con pleno respeto a los tratados internacionales celebrados por España. Ahora bien, y esta es la novedad, "cuidará de manera especial que los productos agrícolas del País (vino, remolacha, trigo) no sólo no tengan trato tributario inferior al establecido en el resto del Estado Español, sino que al contrario sean objeto de especial protección compatible con el sistema tributario que se establezca" (artículo 46, *in fine*)[450].

Por último, se incluyó una disposición adicional que preveía las alteraciones que habrían de hacerse en el Estatuto en el caso de que, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 12 de la Constitución, Navarra decidiera incorporarse a la Región Autónoma. Eso significaba que, además del previo acuerdo de los municipios navarros en Asamblea, la integración debería someterse a un plebiscito en Navarra, exigiéndose una mayoría de las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo electoral, antes de someterse a la aprobación final de las Cortes[451].

450 Recuérdese que uno de los argumentos esgrimidos por los partidarios de la integración de Navarra en el Estatuto de Euzkadi era que los productos agrícolas navarros tendrían mayores facilidades de comercialización por ser Guipúzcoa y Vizcaya su mercado natural y "ese mercado natural ha de afianzarse con gran ventaja para Navarra, si se crea esa unidad política pues aunque el régimen aduanero sea el mismo para toda la República Española, no podrán mirarse con recelo por otras regiones españolas, las facilidades de todo orden que se den para el intercambio de todo género dentro de un mismo Estado federado". (La ventaja para la agricultura se citaba expresamente en el informe de la ponencia redactora de los proyectos de Autonomía elevados a la Comisión Gestora de la Diputación de Navarra el 15 de junio de 1931.)

451 He aquí el texto íntegro de la disposición adicional del Estatuto plebiscitado:"Si la provincia de Navarra, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 12 de la Constitución, decidiera incorporarse a la Región Autónoma que se constituye por el presente Estatuto, podrá hacerlo introduciéndose en el texto de éste las siguientes modificaciones: 1. Las palabras País Vasco se sustituirán por las de País Vasco-Navarro. 2. En el artículo 40 se incluirá el R.D. de 15 de agosto de 1927 junto al del 9 de junio de 1925, y en el artículo 41 se hará mención del Convenio de Navarra en la base 3ª, letra b).Se añadirá la palabra Navarra junto al nombre de las otras tres provincias. El número de representantes que se fija en la disposición transitoria 4ª se ampliará con otros 8 de elección directa por Navarra y se elevará de 24 a 32 el de los que se elegirán por el Colegio único integrado por la totalidad del País Vasco-Navarro. 5, En el Capítulo 3º del título III se añadirá un párrafo que diga: 'El Tribunal Superior de Justicia tendrá su residencia habitual en Pamplona'. 6. Se introducirán todas las demás modificaciones o adiciones de detalle que sean pertinentes, teniendo presente el texto del Proyecto de Estatuto del País Vasco-Navarro que se sometió a la Asamblea celebrada en Pamplona el 19 de junio de 1932".

Una vez aprobado por la Asamblea de Ayuntamientos vascos, el siguiente paso a seguir era la convocatoria de un plebiscito. La consulta popular tuvo lugar el 5 de noviembre de 1933[452]. El Estatuto vasco se aprobó por una amplísima mayoría en Guipúzcoa y Vizcaya y con menos intensidad en Álava. En el cómputo global de la Región se superó la mayoría de dos tercios de los electores inscritos, exigida por la Constitución.

Estos fueron los resultados oficiales del referéndum. El "sí" recibió en Álava 26.015 votos (46,40%); en Guipúzcoa 149.177 (89,52%) y en Vizcaya 236.501 (88,55 %). El "no" registró en Álava 6.695 votos (11,93%); en Guipúzcoa 2.436 votos (1,46%) y en Vizcaya 5.065% (2,03%). El carlismo alavés votó en contra o se abstuvo.

Aunque en Álava el voto favorable estuvo muy lejos del quórum de dos tercios del censo electoral, ello no fue obstáculo para que los partidarios del sí pudieran cantar la victoria. La Constitución vino en su ayuda al determinar que no contaban los resultados provinciales sino que el cómputo había de hacerse tomando en consideración el conjunto de la población censada en toda la región autónoma[453]. Y puesto que el sí había alcanzado el 84 por ciento de la población vasca, globalmente considerada, el proyecto de Estatuto quedó aprobado[454].

Obsérvese cómo los nacionalistas, a pesar de la retórica invocación del derecho "imprescriptible" a la reintegración foral que habían introducido en el artículo 1º del Estatuto, no vacilaron en integrar a Álava en la nueva región autónoma, cuya legitimidad se derivaba de la propia Constitución. Aunque las circunstancias no fueran propicias para lograr la restauración íntegra de la foralidad perdida, es

452 El plebiscito tuvo lugar en plena campaña electoral para las elecciones generales previstas para el 19 de noviembre y que dieron un rotundo triunfo a los partidos de la derecha y del centro frente a la izquierda. El PNV obtuvo en Guipúzcoa y Vizcaya un gran éxito. En total en las tres provincias los nacionalistas sumaron once escaños.

453 Transcribimos el texto íntegro del artículo 12 de la Constitución republicana, al que se remite la disposición adicional: "Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma, se requieren las siguientes condiciones: a) Que lo proponga la mayoría de los Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región. b) Que lo acepten, por el procedimiento que señale la ley Electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuere negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años. c) Que lo aprueben las Cortes. Los Estatutos regionales serán aprobados por el Congreso siempre que se ajusten al presente Título y no contengan, en caso alguno, preceptos contrarios a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional, sin perjuicio de la facultad que a las Cortes reconocen los artículos 15 y 16".

454 El político carlista alavés José Luis Oriol trató de que a Álava se le diera el mismo tratamiento que a Navarra cuando se apartó del Estatuto vasco-navarro. Según Manuel de Irujo "triunfó el criterio de que Guipúzcoa, Álava y Vizcaya formaban una sola unidad. Por tanto, la mayoría absoluta tenía que ser la que resultara del conjunto, aun cuando alguna de ellas no llegara a la mayoría". (Carlos CLAVERIA: *Cien años de nacionalismo vasco*. 1932-1995, ob. cit., p. 715.)

indiscutible que la titularidad imprescriptible de los fueros no pertenecía al conjunto vasco sino a cada una de las Provincias. Lo que ocurre es que a lo largo de todo este proceso, al PNV ya no le interesa para nada la recuperación de la foralidad histórica, ante la posibilidad de constituir un "núcleo político administrativo autónomo" al que poder llamar Euzkadi.

El Estatuto al arbitrio de las Cortes republicanas

El 9 de enero de 1934 se constituyó en las Cortes la Comisión de Estatutos[455]. Una cuestión previa planteada por el diputado alavés José Luis Oriol[456] estuvo a punto de abortar el proceso estatutario. El argumento era muy simple: Álava no había votado a favor del Estatuto, pues el voto favorable no había alcanzado ni siquiera mayoría absoluta y estaba muy lejos de los dos tercios del censo electoral exigidos por la Constitución en el plebiscito. Aguirre saltó a la palestra para defender la legitimidad del resultado, pues la Constitución establecía en su artículo 12 que para la aprobación del Estatuto era preciso obtener el voto favorable de "las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región", lo que excluía el cómputo provincial.

Aguirre tenía razón desde el punto de vista de la letra de la legalidad republicana, aunque ésta también podía interpretarse en el sentido de que si una provincia no votaba su adhesión al Estatuto por la mayoría exigida para el conjunto de la región debía quedar excluida del proceso estatutario por respeto a la voluntad de sus ciudadanos, habida cuenta de que la iniciativa para la creación de una región autónoma se atribuía a los Ayuntamientos de cada provincia. Pero había otra razón política que descalificaba la postura de Aguirre. ¿Dónde quedaban las solemnes proclamaciones reivindicativas de la reintegración foral de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que incluso habían quedado reflejadas en el artículo 1º del proyecto de Estatuto plebiscitado tras calificarlas como derecho imprescriptible? ¿Acaso en los diversos anteproyectos elaborados desde el Estatuto de Estella, que era el desiderátum para los nacionalistas, no subyacía la idea de una Euzkadi confederal,

455 Formaban la Comisión cinco de la CEDA-agrarios; cuatro del Partido Radical de Lerroux; tres socialistas; uno republicano de izquierda; un republicano conservador de Miguel Maura; un liberal demócrata de Melquíades Alvarez; uno de Esquerra Republicana de Cataluña; un nacionalista vasco (José Antonio Aguirre); un carlista (José Luis Oriol); y un monárquico alfonsino de Renovación Española, Antonio Goicoechea. Presidía la Comisión el diputado radical Álvaro Pascual Leone y como secretario fue elegido José Antonio Aguirre.

456 José Luis Oriol y Urquijo fue un empresario y político carlista que desempeñó un papel muy importante en la política alavesa durante la II República. Posteriormente llevó a cabo una intensa actividad empresarial entre los que destaca la creación de Hidrola (actual Iberdrola) y la promoción del tren Talgo.

fruto de la soberanía de los territorios históricos que se convertían –según decían– en "ex Estados" al transferirla a las instituciones comunes del Estado vasco?

Los nacionalistas acusaron a Oriol de pretender perpetuar su caciquismo sobre Álava. Pues en sentido contrario podría argüirse que lo que Aguirre pretendía era trasplantar a la provincia alavesa el caciquismo de los burukides vizcaínos forjado a la sombra del capitalista De la Sota. No puede aceptarse que quienes se oponían al Estatuto recibieran el calificativo de "malos vascos", mientras que quienes lo defendían fueran considerados como ciudadanos justos y benéficos, demócratas y amantes de la libertad. Por otra parte, como ya hemos visto, el problema dividía transversalmente a la sociedad como se puso de manifiesto en la votación del dictamen de la Comisión en el pleno de las Cortes. Y quienes entendían que la plasmación jurídica del proyecto euzkadiano podía alentar las aspiraciones últimas del nacionalismo y suponía la puntilla para la reintegración foral no merecen ser tenidos como los réprobos del País.

El historiador Juan Pablo Fusi califica la "disidencia alavesa" como una obvia maniobra política, pues "difícilmente podía negarse, como en el caso de Navarra, la condición vasca [de Álava]. Oriol, al menos, era tal vez el menos legitimado para hacerlo. En 1931 había apoyado entusiásticamente el Estatuto de Estella, había echado mano de toda la retórica usual entre los vascos sobre la hermandad y unidad de la raza, la patria vasca y Euzkadi, e incluso se había referido públicamente a Aguirre como 'hombre providencial' del pueblo vasco"[457]. Pero Oriol nunca renegó de su condición de vasco y así lo expuso con toda claridad. El Estatuto vasco sin Navarra situaba a Álava en una posición de inferioridad frente a la hegemonía vizcaíno-guipuzcoana[458]. Pero al mismo tiempo defendió la reintegración foral alavesa para un territorio que no había refrendado democráticamente el Estatuto.

Fusi señala, además, que "tras la aspiración a la reintegración foral –esgrimida en el debate sobre Álava por Oriol, por el también tradicionalista Esteban Bilbao y por el líder monárquico Goicoechea– se ocultaba una concepción cerradamente unitaria de España, dentro de la cual la foralidad no tenía más alcance efectivo que la de una tímida descentralización administrativa"[459]. Esta opinión es, a nues-

457 J. P. FUSI: *El problema vasco en la II República*, Madrid, 1979, p. 108-109.

458 "¡En caso de litigio, [con Navarra] bien acompañados estábamos! Pero separada Navarra de dicho Estatuto a consecuencia de la Asamblea de Pamplona, el peligroso antagonismo de Álava y de las provincias hermanas surge más patente y amenazador que nunca. Ahora sí: no vacilo en afirmar que sin la ayuda de Navarra el Estatuto fracasado en Pamplona sería perjudicial para Álava". (Véase Manuel FERRER MUÑOZ: *La cuestión estatutaria en Navarra durante la segunda República*, Revista *Príncipe de Viana*, núm. 193, 1991, p. 212.)

459 Juan Pablo FUSI AIZPURUA: *El problema vasco en la II República,* ob. cit., p. 109.

tro juicio, errónea. El programa regionalista del carlismo era extraordinariamente avanzado y estaba a años luz de esa tímida descentralización que le atribuye Fusi[460]. Una cosa es la unidad nacional, cuya defensa suponía de entrada un claro enfrentamiento con el nacionalismo vasco -a pesar del paréntesis del Estatuto de Estella y de las primeras elecciones republicanas, que estuvo condicionado por otras circunstancias ajenas a la cuestión estrictamente autonómica, como fue la cuestión religiosa-, y otra confundir unidad con centralización.

También se reprocha a Oriol que su verdadera intención fuera reproducir en Álava la hegemonía carlista de Navarra y para ello era mejor permanecer independiente que diluida en el conjunto vasco. Pero aunque todo dirigente político aspira a conseguir la hegemonía electoral de su partido, pretensión absolutamente legítima, lo cierto es que fue la izquierda la que llegó a la conclusión de que había que repetir el plebiscito en Álava para conocer realmente su voluntad, como vernos a continuación.

Santiago de Pablo, autor de la más completa monografía sobre el período estatutario republicano en Álava, no niega la existencia de un cierto caciquismo en las zonas rurales alavesas protagonizado por Oriol, aunque no exclusivamente por él. "Puede sorprender cómo un caciquismo decimonónico pudo subsistir en plena Segunda República en una de las provincias más cultas, como lo demuestra el bajo nivel de alfabetismo de la población alavesa. Pero el caciquismo no va ligado directamente al grado de cultura sino al grado de ruralización, y éste en Álava, donde más del sesenta por ciento de la población vivía en núcleos aislados o en pueblos muy pequeños, era muy elevado". A pesar de todo, a juicio de De Pablo, la oposición alavesa al Estatuto no se justifica por el caciquismo sino por la existencia de "causas objetivas". Tales eran, a su juicio, la falta de unidad entre los alaveses con respecto a la solución del problema vasco, que "no se refiere a si Álava forma o no parte del pueblo vasco, cosa que –a diferencia de lo que pasa en Navarra– nadie pone en duda, sino al modo concreto de responder las aspiraciones vascas de autonomía", así como la existencia de un sentimiento que denomina "alavesismo", que es "predominante entre la población alavesa sea cual sea su ideología política, ya que alcanza tanto a las izquierdas como a las derechas". También jugó un papel relevante "el miedo de los alaveses a ser aplastados por una Comunidad Autónoma dominada por los intereses vizcaínos y guipuzcoanos"[461].

460 Los definidores de la idea regionalista del carlismo fueron, fundamentalmente, Vázquez de Mella y Pradera y quedó plasmada en numerosos manifiestos de los monarcas carlistas. El regionalismo carlista abogaba por la atribución a las regiones de de facultades legislativas, ejecutivas y aún judiciales.

461 "Este sentimiento 'alavesista' –es decir, la conciencia por parte de la población de Álava de que la provincia tiene una vida, una historia y unas instituciones propias y perfectamente definidas, que la hacen diferente e independiente del resto de los territorios, incluso de las provincias hermanas– había alimentado tradicionalmente pequeñas pugnas y recelos frente a Vizcaya y Gui-

Quiere esto decir que el supuesto "caciquismo" de Oriol sintonizaba con el sentimiento 'alavesista', basado en la defensa de la foralidad histórica de la Provincia. "Para la inmensa mayoría de los alaveses –afirma De Pablo– los Fueros constituían, al mismo tiempo que algo sagrado, mítico –pues bajo ellos Álava había vivido en una época de plenitud, libertad y progreso–, una aspiración suprema que podía agrupar a todos los alaveses cualquiera que fuera su ideología política. (…) Los Fueros constituían una unánime aspiración no sólo, como a veces se piensa, en los carlistas, sino también de todos los alaveses, independientemente de partidismos. (…) Es lógico por tanto que, al afirmar que el Estatuto se oponía a los Fueros –lo que en parte era cierto, pues el aceptar el Estatuto significaba en cierto modo renunciar a los antiguos derechos forales alaveses- muchos de los habitantes de la provincia, para quienes la palabra Fueros significaba el supremo ideal político, se apartaran del autonomismo. Es significativo que el principal lema de los tradicionalistas al oponerse al Estatuto fuera el de '¡Fueros, sí, Estatuto, no!', que seguramente también suscribirían la mayor parte de los alaveses no tradicionalistas que se oponían al Estatuto"[462].

El dictamen aprobado por mayoría en el seno de la Comisión proponía a las Cortes que se procediera a la repetición del referéndum en Álava porque "en el momento actual no consta la existencia de voluntad favorable por parte de la provincia de Álava, si bien tampoco cabe estimar notoria su negación a incorporarse (…) a la futura región vasca". Contaba con el respaldo de los radicales, socialistas y catalanistas[463]. Disconforme con el dictamen, Aguirre presentó un voto particular en el que proponía que las Cortes rechazaran la convocatoria de un nuevo plebiscito en Álava y se validara el resultado del 1933[464]. También las derechas

---

púzcoa y se vio además aumentado desde 1932 por la separación de Navarra y por un proyecto de Estatuto que primaba la unidad vasca frente a la identidad y particularidad de los territorios históricos. La separación de Navarra en junio de 1932 es de gran importancia e incluso podemos asegurar que de no haberse dado esta defección los problemas de aceptación por Álava del Estatuto Vasco hubieran sido mucho menores y no hubieran supuesto seguramente ningún obstáculo al proceso general del Estatuto". (Santiago DE PABLO: *Álava y la autonomía vasca durante la Segunda República*, Vitoria, 1985, p. 324.)

462 *Ibídem,* p. 325.

463 La propuesta decía así: "Las Cortes declaran que procede celebrar un plebiscito en la provincia de Álava para conocer, con las garantías de la ley Electoral vigente y con una intervención del Estado, la voluntad de dicha provincia de entrar a integrar una región autónoma vasca". (Apéndice 6, al núm. 36 del *Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados*, de 8 de febrero de 1934.

464 "Voto particular. No ha lugar a solicitar del Gobierno que arbitre, dentro del texto constitucional, ningún medio para volver a conocer la voluntad de Álava, porque precisamente dentro de aquel texto están cumplidos los requisitos de la Constitución: el de formar región y Estatuto único por acuerdo de la Asamblea de los Municipios alaveses de 31 de enero de 1932 (art. 11 de la Constitución); el de proponerlo los Ayuntamientos alaveses por mayoría, en la de 6 de agosto de 1933 (art. 12, apartado a), y el de haber sido aprobado por más de las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la región, en el plebiscito de 5 de noviembre siguiente (art. 12, apartado b); condiciones éstas, y no otras, únicas exigidas por el citado texto constitucional, el cual no autoriza para imponer de nuevo su cumplimiento". (Apéndice 1º al núm. 37 del *Dia-*

presentaron un voto particular, firmado por cuatro cedistas, un agrario, un monárquico y el propio Oriol.

El debate en el pleno de las Cortes se desarrolló los días 27 y 28 de febrero de 1934. Primero se discutió el voto particular de la minoría de derechas, cuyo primer firmante era el diputado cedista Federico Salmón[465]. Los argumentos fueron dispares incluso entre quienes apoyaron la postura de Oriol, que defendió la reintegración foral de Álava[466]. Entre quienes se opusieron al voto particular, destacaron el diputado nacionalista Francisco Javier Landaburu y el propio José Antonio Aguirre[467]. Por su parte, el dictamen de la Comisión fue defendido por el socialista Federico Landrove[468].

En la sesión del día 28 se sometió a debate y votación el voto particular encabezado por el diputado Salmón, que a punto estuvo de aprobarse pues obtuvo 125 frente a 136[469]. Hasta el 5 de abril no se votaría el voto particular de Aguirre.

---

rio de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 9 de febrero de 1934.)

465 "De las pruebas aportadas no resulta una voluntad de Álava favorable a la formación de una región con Vizcaya y Guipúzcoa y a la aprobación del Estatuto vasco. Y como la Constitución exige en su letra y en su espíritu esa voluntad previa, expresa y positivamente manifestada, en favor del Estatuto y de la región, que es un régimen de excepción en el general administrativo que la Constitución establece, los que suscriben este voto particular estiman que una nueva investigación sobre la voluntad negativa del electorado de Álava frente al Estatuto no es necesaria ni adecuada a los términos de la ley constitucional".

466 Intervinieron a favor Antonio Goicoechea (Renovación Española), José María Oriol y Esteban Bilbao (Comunión Tradicionalista), José Antonio Primo de Rivera (Falange) y Antonio Royo Villanova (agrario). En contra lo hicieron Federico Landrove (PSOE), Reig (Lliga), Tomás Piera (ERC), Francisco Javier Landaburu y José Antonio Aguirre (PNV), Bolívar (PC) y Recasens Siches (republicano conservador). "De los primeros, el representante de la CEDA se basó exclusivamente en argumentos jurídicos, mientras que los restantes esgrimieron motivos políticos para atacar la autonomía vasca. Así lo reconoce el jefe de Renovación Española: "La eliminación de Álava, siguiendo a la de Navarra, representa el fracaso definitivo del Estatuto vasco […] eso deseo y eso anhelo". Para el líder de Falange Española, "el Estatuto vasco tiene, además de un profundo sentido hostil separatista para España, un profundo sentido antivasco". Oriol sostuvo que Álava pretendía alcanzar su plena reintegración foral, y Esteban Bilbao se declaró partidario de "la más amplia autonomía, pero dentro de la unidad nacional", y rechazó la dominación de Álava por Vizcaya y Guipúzcoa "en nombre de una Euzkadi ideal", defendida por el nacionalismo "sin arraigo en la historia". (José Luis DE LA GRANJA SAINZ: *Nacionalismo y II República en el País Vasco. 1930-1936*. Madrid, 2008. P.495-496.)

467 Landaburu vaticinó "la muerte de Álava" si se separaba del Estatuto y Aguirre reprochó a Oriol que combatiera un Estatuto "minimalista" y, en cambio, hubiera aceptado el Estatuto de Estella, que era mucho más que el Estatuto. "Para el carismático del PNV, los monárquicos y los tradicionalistas enarbolaban la bandera de 'Fueros, sí; Estatuto, no' porque veían incompatibilidad entre los Fueros y la República. (José Luis DE LA GRANJA SAINZ: Ibídem, p. 496.).

468 "No somos enemigos de todo Estatuto –dijo Landrove- ni somos partidarios de todo Estatuto; en este respecto decimos: según lo que el Estatuto diga. Nosotros, en muchas cosas, habremos de disentir en el proyecto del Estatuto […] tenemos un único prejuicio, que es éste: que ningún Estatuto ni ninguna organización autonómica sirva para esclavizar ni al individuo ni a los Ayuntamientos ni a las provincias que entre en la región autónoma. Esta garantía es para nosotros indispensable". (José Luis DE LA GRANJA SAINZ: Ibídem, p. 496.).

469 La transversalidad de la cuestión estatutaria lo demuestra el hecho de que entre los diputados que votaron en contra del voto particular de las derechas se encontraban los cedistas Casto

También fue rechazado por amplia mayoría: 158 diputados en contra frente a 87 a favor[470].

Sorprendentemente, el presidente de las Cortes no puso debate y votación del dictamen de la Comisión, sino que abrió un turno sobre la totalidad del Estatuto. Esto provocó un gran alboroto en el hemiciclo, pues los nacionalistas exigían que antes de debatir sobre el Estatuto en el pleno de las Cortes, éstas se pronunciaran sobre el dictamen de la Comisión de Estatutos para resolver definitivamente la cuestión alavesa y permitir que la discusión del Estatuto continuara en la Comisión. Aguirre y sus compañeros se retiraron por el resto de la sesión del salón de plenos.

Al final, no hubo ninguna votación en el pleno y el 11 de abril se reunió la Comisión para deliberar sobre el articulado del Estatuto. Dos meses después se había aprobado gran parte del proyecto con algunas modificaciones. Quedaba por dictaminar el capítulo de Hacienda. Pero los gravísimos acontecimientos vividos primero en el País Vasco en el verano de 1934 y después en toda España con motivo de la Revolución de octubre, paralizarían los trabajos de la Comisión, que ya no volverían a reanudarse hasta abril de 1936, tras el triunfo electoral del Frente Popular[471].

Simón, Rafael Aizpún (ya presidente de Unión Navarra) y Luis Lucia, presidente de Derecha Regional Valenciana. (José Luis DE LA GRANJA SAINZ: Ibídem, p. 497).

470 En esta ocasión se abstuvieron los diputados de la CEDA anteriormente citados. (José Luis DE LA GRANJA SAINZ: *Ibídem*, p. 497).

471 El 12 de junio de 1934 se retiraron de las Cortes las minorías de ERC y el PNV. En el mes de agosto, nacionalistas y socialistas llevaron al País Vasco a una situación sediciosa. En junio de 1934 los diputados nacionalistas se solidarizaron con la Esquerra Republicana de Cataluña y se retiraron de las Cortes en protesta por la anulación de la ley catalana de Contratos de Cultivo, declarada inconstitucional por el Tribunal de Garantías Constitucionales el mes anterior. Poco después estalló el "conflicto del vino" que puso en pie de guerra a las Diputaciones vascas ante la posibilidad de que las Cortes aprobaran una proposición sobre el Estatuto del vino, prohibiendo todo gravamen o arbitrio sobre la entrada, circulación, inspección y consumo de vinos de producción nacional, lo suponía un duro golpe para las Haciendas provinciales que tenían en los impuestos sobre el vino una de sus principales fuentes de ingresos. A finales de junio, se celebró una asamblea de municipios que acordó convocar para el 12 de agosto elecciones para designar una Comisión permanente en defensa del concierto económico y de la autonomía municipal. El Gobierno prohibió dicha elección. Se llamó a la desobediencia. El día señalado, la Guardia Civil ocupó las sedes municipales para impedir la votación. Pero las votaciones pudieron realizarse en bastantes ayuntamientos guipuzcoanos y vizcaínos. La Comisión permanente convocó una nueva asamblea para el 2 de septiembre en Zumárraga, a la que invitó a los parlamentarios vascos y catalanes. Su presencia permitió que los asambleístas consiguieran llegar a la casa consistorial. Acudió Prieto, consciente de que el enfrentamiento sedicioso con el Gobierno beneficiaba los planes de la insurrección socialista. El 3 de septiembre, el movimiento municipalista acordó "la dimisión colectiva de todos los Ayuntamientos del País Vasco". El Gobierno los sustituyó por comisiones gestoras integradas por las fuerzas que apoyaban al Gobierno además de monárquicos y carlistas. Fueron procesados centenares de concejales por abandono de funciones; treinta y dos concejales de Bilbao fueron encarcelados y acusados de sedición; los tribunales inhabilitaron, suspendieron o multaron a muchos alcaldes y concejales. La violencia hizo su aparición con el asesinato en San Sebastián el día 9 de septiembre de un

Los alaveses no se dieron por vencidos. El 14 de noviembre de 1935 una nueva Asamblea de Ayuntamientos, dominada por la Comunión Tradicionalista pero que contaba con el apoyo de la Comisión gestora presidida por Luis Dorao, del Partido Republicano Radical, aprobó un proyecto de Carta Foral de Álava, nombre que en realidad encubría un auténtico Estatuto uniprovincial. En enero el proyecto sería aprobado por la mayoría de los municipios alaveses. La edición alavesa del periódico nacionalista *Euzkadi* expresaría su radical oposición en un texto que refleja cómo la defensa de la autonomía estatutaria estaba ya para el PNV por encima e incluso era incompatible con la foralidad histórica:

> Nuestro voto desde ahora, en este particular, es contrario. Por razones materiales y espirituales, por motivos de prudencia y económicos, por lógica y por sentido práctico, no podemos ni queremos romper la armonía vasca, antes bien, luchamos y lucharemos por conseguir la unión de los hermanos vascos, atándolos cada vez con lazos más fuertes de amor y comprensión hacia su patria común, Euzkadi, y corriendo con ellos alegremente la misma suerte. Nada tiene que ver esto con que dentro de la gran comunidad vasca sostengamos y defendamos como razonable y útil la autonomía municipal y asimismo la de las Corporaciones e instituciones que forman el nervio de nuestra personalidad, porque precisamente pecaríamos de inconsecuentes cuando, luchando contra el centralismo toda la vida, lo pretendiéramos implantar en nuestro país. Eso queda para las Diputaciones, tan celosas de sus prerrogativas y tan ásperas y reacias a reconocer las de los demás. Para nosotros, no; nosotros queremos la libertad euzkadiana para todos los vascos unidos, y en esa guisa, organizarse luego del modo mejor acomodado a nuestras particulares idiosincrasias[472].

El Estatuto de 1936

Sin embargo, en febrero el Frente Popular se hizo con el poder y las nuevas Cortes decidieron que la Comisión de Estatutos continuara la tramitación del pro-

dirigente falangista y del ex-director general de Seguridad, Manuel Andrés, que había sido gobernador republicano de Navarra. El alcalde de Bilbao y varios concejales fueron condenados a ocho años de inhabilitación. El foso abierto entre el PNV y el carlismo a causa del Estatuto se ahondó a partir de la sedición municipalista de forma irreparable. En cambio, los dirigentes vizcaínos y guipuzcoanos nacionalistas llegaron a la conclusión de la necesidad de contar con los socialistas si querían conseguir la aprobación del Estatuto. Un mes más tarde, el 6 de octubre, estallaría la revolución socialista tomando como pretexto la entrada en el Gobierno de los tres ministros de la CEDA. Ante esta situación dramática el Estatuto tendría que esperar a mejor ocasión. (Véase sobre la sedición municipalista vasca y la Revolución de Octubre en el País Vasco en Stanley PAYNE: *El nacionalismo vasco*, ob. cit., p. 165-170 y José Luis DE LA GRANJA SAINZ: *Nacionalismo y II República en el País Vasco. 1930-1936*, p. 503-540.)

472 *Euzkadi*, 3 de noviembre de 1935.

yecto plebiscitado en 1933[473].

El 17 de abril de 1936 se constituyó la Comisión de Estatutos, presidida por Indalecio Prieto y de la que formaba parte, como secretario, José Antonio Aguirre. La Comisión, donde el Frente Popular tenía mayoría, aceptó el 12 de mayo dar validez al plebiscito de 1933 y, por tanto, el escollo surgido sobre la inclusión de Álava en el Estatuto quedaba definitivamente superado. En la misma reunión Prieto marcó la pauta a seguir, contando con la total entrega de Aguirre e Irujo, que era diputado por Guipúzcoa. "Prieto abogó –escribe José Luis de la Granja- por simplificar al máximo el texto para acelerar y facilitar su aprobación. Este criterio fue asumido por la Comisión y puesto en práctica por una ponencia formada por los diputados Aguirre, Amilibia y el agrario Luis Rodríguez de Viguri. Así fue como los 9 títulos y 53 artículos del proyecto de 1933 quedaron reducidos a sólo 5 títulos y 14 artículos en el texto de 1936[474].

A mediados de junio la Comisión había dictaminado el Estatuto, excepto en la materia tributaria. Para negociar esta cuestión tan esencial, a primeros de julio tuvo lugar una reunión entre los diputados vascos, encabezados por Prieto, y los alcaldes republicanos de las tres Provincias. La propuesta de los representantes vascos consistía en armonizar la permanencia de los Conciertos económicos con la atribución a los poderes propios del País Vasco de la facultad de crear su propia Hacienda autónoma, que podría adoptar el sistema tributario que estimara justo y conveniente. El Consejo de Ministros llegó a deliberar sobre el asunto en su reunión del 6 de julio, pero no se llegó a acuerdo. Tiempo había para resolver habida cuenta de que los meses de julio, agosto y septiembre, las Cortes no celebraban sesión, más que en casos de urgencia y previa convocatoria de su Diputación Permanente[475].

473 Véase Santiago DE PABLO CONTRERAS: *El estatuto alavés y la carta foral: dos proyectos autonómicos para Álava durante la Segunda República, Vasconia, Cuadernos de historia-geografía, núm. 6, 1983.* págs. 90. De Pablo considera que la Carta Foral fue una última maniobra del tradicionalismo liderado por Oriol cuyo trasfondo no era la defensa de la autonomía alavesa sino impedir la aprobación del Estatuto. Saca tal conclusión del hecho de que los Ayuntamientos que adoptaron el acuerdo de aprobación del proyecto de Carta Foral, salvo uno, no remitieron a las Cortes la petición de su aprobación (p. 93). Por otra parte, el PNV se había quitado la careta y el Estatuto era fiel reflejo de su concepción soberanista del País que se encierra en el artículo del periódico nacionalista: "…luchamos y lucharemos por conseguir la unión de los hermanos vascos, atándolos cada vez con lazos más fuertes de amor y comprensión hacia su patria común, Euzkadi". El carlismo era un movimiento foralista y patriótico bajo la bandera de España. Había tardado en quitársele la venda de los ojos, pero al final lo había hecho. De modo que su postura era congruente con sus fundamentos ideológicos y por eso no cabe hablar de maniobras ni artimañas para torpedear por motivaciones puramente partidistas el Estatuto vasco, que no contaba con la adhesión mayoritaria de la población alavesa.

474 José Luis DE LA GRANJA: *Nacionalismo y II República en el País Vasco*, ob. cit., p. 631.

475 "Las Cortes se reunirán sin necesidad de convocatoria el primer día hábil de los meses de Febrero y Octubre de cada año y funcionarán, por lo menos, durante tres meses en el primer período y dos en el segundo". (Artículo 58 de la Constitución de 1931".

Ya conocemos lo que ocurrió a continuación. Producida la sublevación cívico-militar contra la República, Manuel de Irujo, se olvidó de la vesania del régimen republicano contra la Iglesia, que habían denunciado el año anterior en el Vaticano, después de acusar al clero vasco de ser beligerante contra los nacionalistas y proclive sobre todo al carlismo. Y convenció al Euzkadi Buru Batzar para aprovechar la oportunidad de negociar con el Gobierno la lealtad a la República a cambio de la inmediata aprobación del Estatuto plebiscitado en 1933 y que todavía no había superado el trámite parlamentario. Ambas partes cumplieron su parte del trato. En Guipúzcoa y Vizcaya los nacionalistas lucharon contra los sublevados. Por su parte, el Gobierno concedió a Euzkadi su Estatuto.

A finales de septiembre de 1936 Prieto, Aguirre e Irujo negociarían el texto final en la Comisión de Estatutos, que aprobaría su dictamen el 29 de septiembre. El 1 de octubre, el mismo día de la apertura del segundo periodo de sesiones de 1936, las Cortes de la República, mutiladas por la ausencia de los diputados de la CEDA y de los demás grupos de la derecha, aprobaron por aclamación el texto del Estatuto, que se promulgó el día 6 de octubre. En el banco azul, presidido por Largo Caballero, nombrado por Azaña el 4 de septiembre y que se sometía ese día al voto de confianza del Congreso de los Diputados, se sentaban Prieto, ministro de Marina y Aire, y Manuel de Irujo, que había sido nombrado el 25 de septiembre ministro sin cartera

Pero el nuevo texto sometido a la aprobación de las Cortes era diferente al que el pueblo vasco había refrendado. La reducción de la extensión normativa del Estatuto, sugerida por Prieto, permitió al líder socialista introducir algunas modificaciones sustanciales en ciertas cuestiones básicas[476].

En el artículo 1º desaparece todo atisbo confederal, se elimina la denominación en euskera (Euzkadi o Euzkalerría) y se suprime expresión "núcleo político administrativo autónomo" que en el proyecto servía para eludir la palabra "región". También desapareció la solemne proclamación de imprescriptibilidad de los derechos históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya que figuraba en el proyecto. De modo que el párrafo primero del artículo 1 quedó redactado así:

> Con arreglo a la Constitución de la República y al presente Estatuto, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya se constituyen en región autónoma dentro del Estado Español, adoptando la denominación de "País Vasco".

476 El dictamen de la Comisión de Estatutos, firmado por el presidente Prieto y el secretario Aguirre, se publicó en el Apéndice 1º al núm. 61, de 1 de octubre de 1936, del *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*.

Otra modificación de gran calado político era la relativa a la organización del País Vasco. El "órgano legislativo" del País Vasco se compondría de representantes "en número no menor de uno por veinticinco mil habitantes", elegido por sufragio universal, igual, directo y secreto. Si el diputado Landaburu había profetizado la "muerte de Álava" si quedaba fuera del Estatuto, este sistema electoral la condenaba a la irrelevancia pues su población era muy inferior a la de Vizcaya y Guipúzcoa. De acuerdo con el censo de 1930, Álava tendría derecho a elegir cuatro diputados frente a los veinte de Vizcaya y doce de Guipúzcoa. El Estatuto de Prieto-Aguirre garantizaba claramente la hegemonía vizcaína.

En materia de enseñanza se produce un drástico recorte de las competencias que figuraban en el texto plebiscitado. No se hace referencia a la facultad de "organizar y dirigir automáticamente toda la enseñanza" en el territorio vasco porque el Estatuto prevé la coexistencia entre la red de enseñanza que pudiera crear la región autónoma y el que pertenezca al Estado. Así se determina en el párrafo primero de su artículo 14º:

> Conforme a lo preceptuado en el artículo 50 de la Constitución, se reconoce al País Vasco la facultad de crear y sostener Centros docentes de todas las especialidades y grados, incluso el universitario, siempre que su orientación y métodos se ciñan a lo imperiosamente establecido en el artículo 48 de la propia Ley Fundamental. El Estado podrá mantener los Centros de enseñanza ya existentes y crear otros nuevos en el País Vasco, si lo considera necesario en servicio de la cultural general.

En cuanto a la materia hacendística el Estatuto introduce también una importante modificación. Recordemos que en el artículo 40 del proyecto plebiscitado en 1933 se confirmaban las facultades de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya que continuarían en posesión de su estado jurídico económico y su contribución a las cargas generales se realizaría mediante el pago de los cupos fijados en el último Concierto Económico de 1925, sancionado con fuerza de ley por las Cortes constituyentes el 9 de septiembre de 1931. Se establecía que el Estatuto no determinaba la novación del "pacto actual con el Estado", expresión que trataba de reforzar el carácter bilateral de los conciertos. Y finalmente, se preveía que una vez terminada la vigencia del Concierto de 1925 correspondería a la representación de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya acordar con el Estado su revisión. Se pretendía así poner punto final al caballo de batalla de las negociaciones entre las Diputaciones y el Gobierno, renuente siempre este último a reconocer el carácter paccionado del régimen concertado. Así se había vuelto a poner de manifiesto en la II República cuando por un Decreto de 18 de mayo de 1931[477], el Gobierno dejó bien sentado

477 *Gaceta de Madrid*, núm. 254, de 11 de septiembre de 1931, reproducido por José María ES-

que seguía vigente el criterio expresado en la Real Orden de 6 de marzo de 1919 relativo a la forma en que habían de resolverse los conflictos suscitados con motivo de la interpretación y aplicación del Concierto Económico, del que en su momento dejamos constancia. Recuérdese que en el caso de que no fuera posible llegar a un acuerdo entre las Diputaciones y el Gobierno, al final la última palabra la tendría el ejecutivo, previo dictamen del pleno del Consejo de Estado.

Pero Prieto tenía otro criterio, que impuso a la Comisión[478]. Habría una Hacienda del País Vasco, que conviviría con los Conciertos provinciales, al menos mientras durase la vigencia del establecido en 1925, cuyo plazo de caducidad sería en 1950. El Estatuto reconoce en consecuencia al País Vasco -insistimos, no a las Provincias- la facultad de "adoptar el sistema tributario que juzgue justo y conveniente". La referencia a los conciertos, sin citarlos, es muy escueta:

> Álava, Guipúzcoa y Vizcaya continuarán haciendo efectiva su contribución a las cargas generales del Estado en la forma y condiciones sancionadas con fuerza de ley por las Cortes Constituyentes en 9 de septiembre de 1931.

La previsión establecida en el proyecto plebiscitado de que al término del plazo de vigencia del Concierto de 1925 se procedería a su renovación mediante la negociación de las Provincias con el Estado, había quedado suprimida. La creación de una Hacienda propia del País Vasco cerraba la puerta a la reintegración foral, que había quedado borrada del texto estatutario.

Por último, se suprime la disposición final del Estatuto refrendado que establecía el procedimiento a seguir para la posible integración de Navarra en la nueva región autónoma. Bien es cierto que esta eliminación no cerraba la puerta a dicha incorporación pues si Navarra, a través de la Asamblea de sus Ayuntamientos, decidía expresar su voluntad de integración se habrían habilitado los mecanismos

---

TECHA Y MARTINEZ: *Régimen Político y Administrativo de las Provincias Vasco Navarras*, ob. cit., edición de 1935, p. 22-23.

478 El 3 de julio de 1936, en *El Liberal* de Bilbao, Prieto expuso claramente su criterio, que había sido aceptado por la ponencia redactora del dictamen de la Comisión de Estatutos, al declararse partidario de la atribución al País Vasco de competencias propias en materia fiscal para compensar los nuevos servicios públicos. A tal fin, la Hacienda vasca asumiría las contribuciones e impuestos que sólo parcialmente, o en algunos conceptos, percibe la Hacienda de la República de contribuyentes domiciliados en el País Vasco; en segundo lugar, las contribuciones, impuestos, rentas o derechos que, por su naturaleza, sean traspasables. A juicio de Prieto, este orden de preferencias tiene plena justificación: "La circunstancia de que algunas contribuciones e impuestos –Utilidades y Timbre- figuren sólo parcialmente en el concierto, constituye un semillero de conflictos, porque a cada instante surgen interpretaciones contradictorias que ocasionan enojosos razonamientos entre la Administración Central y las Diputaciones. Tales litigios, que van socavando el Concierto, terminarían automáticamente al transferir al País Vasco la totalidad de estos tributos".

legales para hacerla efectiva, al menos mientras no se hubiera constituido en Región autónoma conforme al procedimiento constitucional.

El pleno del Congreso, mutilado por la forzosa ausencia de los diputados de la oposición, aprobó por aclamación, sin debate, el dictamen de la Comisión de Estatutos. Previamente José Antonio Aguirre, había aprovechado un turno de portavoces en apoyo del gobierno de Largo Caballero, para referirse al Estatuto:

> Planteado el problema, nuestra posición fue clarísima: luchando la democracia contra el fascismo, el nacionalismo vasco había de colocarse, como siempre en su historia se colocó, al lado de la democracia. Junto a ella seguimos lealmente, como vosotros sabéis tan bien como nosotros. La República abrió cauces para las aspiraciones de los pueblos que, como el nuestro, constituyen una nacionalidad y tienen una finalidad de libertad. Hoy realizaréis un acto de importancia histórica; vais a aprobar, después de leído, el texto del dictamen del Estatuto vasco; vais a aprobar, a proclamar solemnemente, yo espero que sin discusión ni observación alguna, el texto de la autonomía vasca. Indiscutiblemente ello reportará mayor eficacia en la lucha, porque, al fin y al cabo se verá a un Parlamento comprensivo, que quiere dar satisfacción a un anhelo de libertad latente de muchos años atrás en el pueblo vasco[479].

Llegado el momento de la votación, se aprobó por asentimiento la urgencia del dictamen sobre el Estatuto vasco. A continuación se leyó, y sin discusión quedó aprobado, el dictamen de la Comisión, anunciando el presidente que lo sometería a la aprobación definitiva la Cámara, lo que tuvo lugar momentos después quedando aprobado por asentimiento. La reacción se refleja en el *Diario de Sesiones*[480]. ¡

> Los Sres. Diputados, puestos en pie, reproducen sus aplausos y vítores a los representantes del País Vasco.

El 7 de octubre de 1936, el Estatuto vasco se publicó en la *Gaceta de Madrid*.

479 *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, núm. 61, 1 de octubre de 1936., p. 16.

480 Al aprobarse el texto del dictamen la diputada comunista Dolores Ibarruri (la *Pasionaria*) gritó: "Señores Diputados, ¡viva el Estatuto Vasco!". Refiere el *Diario de Sesiones* que "los Sres. Diputados puestos en pie aplauden durante largo rato y con gran entusiasmo". Poco después volverían a reproducirse "los aplausos y vítores a los representantes del país vasco" (*Diario de Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, núm. 61, 1 de octubre de 1936., p.20.)

La derrota de la reintegración foral

Sin duda Prieto, presidente de la Comisión de Estatutos de las Cortes, fue el triunfador en la negociación. Euzkadi no sería un "Gibraltar vaticanista" ni tampoco un oasis foral. La reintegración había sido derrotada por una autonomía regional sujeta estrictamente a la Constitución. A los socialistas no les gustaban los fueros ni les motivaban las apelaciones al carácter originario de los derechos históricos. Preferían una autonomía concedida por el Estado y sujeta en todo a la Constitución. Prieto era radicalmente contrario al separatismo y creía que la foralidad histórica podía ser más peligrosa que la autonomía sujeta al marco de la Constitución.

José Antonio Aguirre regresó a Bilbao para ser elegido presidente por los representantes de los ayuntamientos (alcaldes y concejales), casi todos ellos vizcaínos, el 7 de octubre de 1936. Ese mismo día, se trasladó a Guernica para jurar su cargo. Utilizó la siguiente fórmula de juramento:

Ante Dios humillado,

en pie sobre la Tierra Vasca,

en recuerdo de los antepasados,

bajo el Árbol de Guernica,

ante los representantes del pueblo,

juro desempeñar fielmente mi cargo.

Manuel de Irujo había conseguido, por fin, el nacimiento de Euzkadi como unidad política, aunque le doliera en el alma la ausencia de su propia tierra. Esto le permitía seguir formando parte del Gobierno de Largo Caballero, aunque fuera como ministro sin cartera, para tratar de "humanizar la guerra", "instaurar la República federal" y "establecer un nuevo orden económico y social" basado en el sentido "humano, demócrata y cristiano de nuestra concepción política"[481]. El 6

481 *Nota de prensa* de 28 de septiembre de 1936 de Manuel de Irujo con motivo de su toma de posesión como ministro sin cartera, transcrita por Carlos CLAVERIA: *Navarra, cien años de nacionalismo vasco. 1932-1995*, ob. cit. t. II, p. 955. Desgraciadamente ninguno de los objetivos que se proponía conseguir se logró. En cuanto a la humanización de la guerra es cierto

de enero de 1938, el mismo año en que Hitler, de origen austríaco, consiguió consumar por la fuerza la anexión ("*Anschlus*") de Austria, alegando que alemanes y austríacos eran un mismo pueblo, el germano, como lo demostraba la comunidad de lengua y de cultura, Manuel de Irujo puso punto final en Bayona a un libro de memorias sobre los primeros momentos de la guerra civil entre el 18 de julio y el 7 de octubre de 1936. En él utilizaba la misma palabra que el Führer para referirse a Navarra:

> El *Anschlus* vasco se denominó Estatuto Vasco-Navarro[482].

---

que Irujo salvó muchas vidas. Manuel de Irujo tuvo una decisiva intervención en San Sebastián para impedir que cayera en poder de los sublevados el 18 de julio de 1936. Sorprende por ello que no hubiera hecho nada por liberar a Víctor Pradera y Joaquín Beunza cuando el PNV, en la persona de Telesforo Monzón, asumió la Comisaría de Orden Público en la Junta de Defensa de Guipúzcoa. A Monzón le sucedió Andrés Irujo, hermano del político nacionalista, que organizó una Brigada de Orden Público ocupándose de la custodia de las cárceles de Ondarreta y Kursaal, así como de la ordenada evacuación de la ciudad ante la inminente entrada de las tropas nacionales.. El propio Irujo así lo reconoció: **"**Yo soy cristiano, demócrata y vasco. Mi gestión respondió a esos dictados. Los apliqué en Donostia, en los primeros meses de la guerra civil, antes de ser nombrado Ministro. Los seguí aplicando después, valiéndome de todos los medios que podía utilizar desde aquel cargo. Soy enemigo de la pena de muerte. Una vida humana es el primer tesoro del mundo. Salvé las que pude. Y si tengo remordimientos, no será por los que salvé, sino por aquellos que, por falta de acierto, de tesón o de valor no pude salvar". (Esta frase pertenece a una conversación que en 1975 mantuvo Iñaki Anasagasti con Manuel de Irujo, que el primero publicó en su blog ianasagasti.blogs.com/mi_blog/files/manuel_de_irujo.doc.), bajo el título "Sin florituras". La familia de Víctor Pradera atribuyó al Partido Nacionalista Vasco la autoría de su detención y posterior asesinato, llegando incluso a presentar una querella contra los dirigentes del PNV. Sin embargo, García Venero, que responsabiliza a los nacionalistas de la detención de Víctor Pradera y de su hijo Javier, imputa el asesinato de ambos, así como el de Joaquín Beunza, a milicianos pertenecientes a los partidos "rojo-separatistas". (Maximiano GARCÍA VENERO: *Víctor Pradera*, Madrid, 1943, p.218-233.) Por su parte, Carlos CLAVERIA atribuye el asesinato a "elementos incontrolados de la C.N.T.", en su obra *Navarra, 100 años de nacionalismo vasco, 1932-1995*, ob. cit., p. 951.

482 Esta era la justificación que daba Irujo al *Anschlus* vasco: "Naparroa es la forma histórica de los vascos. Estos encuentran en la Monarquía-Pirenaica las instituciones históricas, las gestas gloriosas, los blasones de triunfos pretéritos. Euzkadi es, por el contrario, el producto de la concepción filosófica, del acto de voluntad de los vascos de constituir su nación sobre las bases de su pueblo, su lengua, sus instituciones y su peculiar genio civil. El *Anschlus vasco se denominó Estatuto Vasco-Navarro*. Fueron sus enemigos los monárquicos tradicionalistas, que necesitaban tener a Naparroa separada del resto de Euzkadi, para conducirla, apoyando en ella el movimiento reaccionario que ahora conmueve y tan hondamente perturba la vida del Estado. Misión nuestra, de los republicanos, de los nacionalistas vascos, de los demócratas es la de resolver el problema, incorporando a la unidad de Euzkadi el nombre histórico y prestigioso de Naparroa; y ello no tan sólo para hacer más perfecta la obra del Estatuto, sino también con el fin de librar a Naparroa de la esclavitud espiritual, ofrendada una vez más como carne de cañón al servicio de la rebeldía, que pueda hacer de ella medio de bastardas ambiciones de clase o de partido, poniendo nuevamente en peligro el bien supremo de la paz. / Importa menos que el organismo estatal se denomine Naparroa, como la llamó Sancho el Mayor [la denominación Reino de Navarra comienza a utilizarse mucho más tarde, en tiempos de Sancho VI el Sabio], o Euzkadi, según la concepción de Sabino Arana. Nosotros, que nos sentimos y queremos ser vascos con la historia, pero que lo seríamos de igual modo sin la historia o contra la historia, no habríamos de reñir una batalla trascendente para la vida y el porvenir de nuestro país, porque éste se denomine por el histórico y glorioso nombre de Naparroa, o por el moderno de Euzkadi, impuesto por la voluntad coincidente de todos los partidos y organizaciones leales a la República. Ansiamos la unidad vasca, constituida al amparo de un organismo estatal con personalidad propia y los

Los acontecimientos vividos al advenimiento de la II República en relación con la cuestión foral culminan con la aprobación de un Estatuto que sólo refleja el criterio de una parte de los ciudadanos vascos y, desde luego, no responde a la reivindicación de los derechos históricos de los territorios vascos. El Estatuto de 1936 es el triunfo del nacionalismo, que asume y no sufre por ello la derrota de la foralidad. Esta parte del hecho cierto e históricamente contrastado de que la titularidad de los fueros corresponde a cada una de las provincias vascas y, por supuesto, de la comunidad navarra. El Estatuto, en cambio, impone la conversión de los territorios históricos en una unidad política, cuyo sujeto es el pueblo vasco como titular de su propia nacionalidad. La autonomía no será un objetivo en sí mismo, sino un medio para lograr la plenitud de aquélla que sólo podrá conseguirse mediante la configuración de un Estado independiente.

Pero lo que es cierto –y compartimos en este punto la opinión de Juan Luis de la Granja– "en la década de 1930 los vascos discrepaban sobre qué era el País Vasco (¿una región?, ¿una nacionalidad?, ¿una nación?) Y cuáles eran sus límites geográficos", aunque le falta introducir la concepción foralista que durante siglos había sido plenamente compatible con la pertenencia a España. El nacionalismo fue quien produjo una profunda división de los vascos. La doctrina de Sabino Arana sedujo a muchos vascos que aceptaron la idea nacional de Euzkadi, por mucho que fuera una invención lingüística, y comenzaron a soñar con la independencia, atributo o mejor aún derecho de toda nacionalidad.

Continúa José Luis de la Granja: "Por último, si tuviese que extraer una enseñanza clara de la historia de Euskadi en la II República, sería ésta: el mayor problema que tuvo el pueblo vasco para conseguir su autonomía fue su propia división interna, la falta de acuerdo sobre temas básicos entre sus principales partidos. Ello confirma que, históricamente, el llamado "problema vasco" es no sólo un problema externo, de malas relaciones y enfrentamientos entre el País Vasco y el Estado español a lo largo de la Edad Contemporánea, sino también un problema interno, de falta de concordia y de convivencia entre los ciudadanos vascos"[483].

La batalla del Estatuto también afectó a Navarra. El vasquismo acentuó la identidad racial o étnica y lingüística para fundamentar la necesidad de participar en la fundación de la nacionalidad vasca. Pero Navarra es una comunidad plural en la que una buena parte de la misma no participa de ese sentimiento de identidad

medios adecuados para labrar nuestra cultura y poder ofrecerla en colaboración con los restantes pueblos del mundo al acervo humano del progreso y del saber". (Manuel de Irujo: *La guerra civil en Euzkadi*, Bilbao, 2007). El libro se editó por la editorial bilbaína Kirikiño a iniciativa del senador del PNV Iñaki Anasagasti y es una recopilación de escritos –"testimonios"- de Irujo.

483 José Luis DE LA GRANJA: *Nacionalismo y II República en el País Vasco*, ob. cit., p.680-681.

común vasca, habida cuenta de que hay grandes zonas totalmente romanzadas o castellanizadas. Y no sólo por dicha pluralidad, sino porque Navarra desde que nació a la historia como comunidad política fue un reino dotado de una vigorosa personalidad. Por otra parte, nunca habían existido instituciones comunes con las Provincias Vascongadas ni nadie tenía por aquel entonces la idea de que fueran territorios irredentos, arrebatados a Navarra, injusticia histórica que a juicio de los modernos *pannavarristas* solo puede repararse mediante el retorno al tronco común de los territorios vascongados que a lo largo de la historia le arrebató Castilla.

Lo cierto es que en 1931 se puso de manifiesto que la mayoría de los navarros consideraban que la reintegración foral daba satisfacción a su anhelo de recuperar las instituciones propias del reino de Navarra en el momento de su desaparición. No tenía cabida un poder vasco superior. El "navarrismo" se conformó en torno al Fuero como fundamento de la libertad y de la personalidad de Navarra. Las cuestiones étnicas quedaron en un segundo plano sin que nadie considerase que el amor a la lengua vasca y a sus tradiciones culturales fuera incompatible con una Navarra dueña de su propio destino. Se trata de una posición política a la que no cabe descalificar alegando que el fuerismo navarro no fuera otra cosa que un invento de las clases dominantes para mantener su estatus privilegiado. Otra cosa es que esta concepción de Navarra necesariamente había de entrar en confrontación con el nacionalismo vasco que después del fracaso del Estatuto de Estella sucumbió al posibilismo y acabó enarbolando la bandera de la autonomía por ser el camino más corto para llegar a la vertebración del "pueblo vasco", Euzkadi o Euskalerría como sujeto político.

Se preguntan ciertos historiadores contemporáneos cuáles fueron las razones por las que Navarra, tras el rechazo al Estatuto vasco-navarro en 1932, no optó por impulsar un Estatuto único de autonomía, a pesar de que contaba con una mayoría aplastante para conseguirlo (el 70% del electorado). No hay unanimidad en la respuesta. García-Sanz Marcotegui, Iriarte López y Mikelarena consideran que la razón de ser está en que la oligarquía dominante no estaba dispuesta a renunciar al dominio de una Diputación poderosa que quedaba en manos de siete personas sin que hubiera prácticamente ninguna institución de control. Se trata de una simplificación. En primer lugar, los carlistas no formaban parte de la oligarquía liberal-burguesa nacida en Navarra a raíz de la desamortización y que durante el siglo XIX había ejercido el poder foral. La oligarquía, además, no tenía un control absoluto de los medios de comunicación. No siempre las tesis defendidas desde las páginas de *Diario de Navarra*, el órgano conservador por excelencia, prevalecían. Como ya hemos dicho la idea más extendida en la sociedad navarra era la que abogaba por la reintegración foral, en virtud de los derechos originarios e históricos del antiguo Reino navarro. Un Estatuto para la conversión de Navarra

en una región autónoma era una concesión del Estado y la autonomía, por muy amplia que fuera, quedaba a merced de los vaivenes constitucionales.

Dicho lo cual, tras el triunfo del Frente Popular y la reanudación de los trabajos de la Comisión de Estatutos sobre la autonomía vasca, la comisión permanente del Consejo Foral Administrativo de Navarra (supuestamente dominado por la oligarquía) elevó a la Diputación Foral el 25 de mayo de 1936 un informe proponiendo el inicio del procedimiento establecido en la Constitución para la consecución de un Estatuto propio de autonomía, sobre la base del proyecto elaborado por la Comisión Gestora de la Diputación en 1931.

Por otra parte, el nacionalismo no ocultaba que la independencia era su objetivo final. Y muchos navarros se sentían –y se sienten– españoles y no ven incompatibilidad entre el fuero y la pertenencia a la patria común. Decir que esa gran masa de navarros estaba movida por un pequeño grupo de caciques ayudado por una legión de curas trabucaires es un insulto a la inteligencia[484].

La mayoría de Navarra resistió al *Anschlus* vasco por el convencimiento de que el Estatuto representaba una amenaza para su identidad y libertad como pueblo, su foralidad y la unidad de España. Es cierto que uno de los paladines de este pensamiento ampliamente compartido fue Víctor Pradera, a quien se pretende ahora descalificar como prototipo de nacionalismo españolista violento y prefascista. Pero lo cierto es que cada vez que en Navarra se planteó formalmente el dilema Navarra-País Vascongado, País Vasco, Euzkadi o Euskalerría, prevaleció la voluntad de mantener su propia identidad en el conjunto de España. Lo vimos en 1873, cuando Navarra prefirió ser un Estado federado o cantón en el seno de la non nata República federal; también en 1918-1919, donde la sociedad navarra tuvo plena conciencia de lo que estaba en juego con motivo del frustrado intento de regionalización impulsado por el conde de Romanones. Por último, el debate

484 "Es de reseñar que la Segunda República sirvió, a causa del anticlericalismo demostrado por el Gobierno en el bienio 1931-1933, como elemento fuertemente revitalizador del carlismo que declinaba desde 1916. Si ya durante la Restauración las características del tradicionalismo fueron "el rechazo (más en el plano ideológico que en la praxis política) de la dinastía reinante, un catolicismo y clericalismo a ultranza, un antiliberalismo radical y un neoforalismo difuso, en el cual pueden encontrarse desde ingredientes filonacionalistas (vascos) hasta precursores de un virulento nacionalismo españolista prefascista liderado por Víctor Pradera" (Mees, 2002, 30), en el curso del periodo 1931-1936 el carlismo se configuró como un partido antisistema y contrario a todos los caracteres propios de la izquierda o del nacionalismo vasco (antilaicista, antiliberal, antiparlamentario, antirrevolucionario, antimarxista, antiseparatista), preparado en cualquier momento para la movilización, imbuido de un espíritu de reserva espiritual de los viejos valores y de reconquista del resto del Estado desde la Covadonga navarra". (MIKELARENA, *Historia Contemporánea de Navarra*, Revista Internacional de Estudios Vascos. 49, 2, 2004, p. 657.) El visceral exabrupto sobre Pradera corresponde a MEES, L. "*La Restauración*", en la obra J.L. De la Granja, y S. De Pablo, *Historia del País Vasco y Navarra en el siglo XX*, Madrid, 2002, p. 30.)

sobre el Estatuto vasco-navarro entre 1931 y 1932 apasionó al conjunto de la sociedad y en él intervinieron todos los sectores ideológicos. Luego vino la gran tragedia de 1936 seguida de cuarenta años en el que el régimen foral se mantuvo vivo en Navarra y los ecos del contencioso Navarra-Euzkadi se apagaron. Pero se trató tan sólo de un largo paréntesis, pues al advenimiento de la democracia en 1977 el fuerismo navarro y la autonomía vasca volverían a enfrentarse[485].

En junio de 1935 el PNV responsabilizaría a la Iglesia católica del fracaso de su penetración en Navarra, llegando incluso a elevar al papa Pío XI una "exposición"[486] en la que acusaba a la jerarquía eclesiástica española de unirse a los poderes del Estado español para combatir al nacionalismo vasco. En ella se manifestaba que en el nacionalismo vasco "se ha refugiado el alma de nuestra antiquísima raza, el ansia de perduración de este Pueblo absorbido injustamente por el Estado español de 1839 (menos una séptima parte que es del Estado francés) tras de una vida multimilenaria de innata libertad"[487]. Se quejaba de la conducta agresiva de los obispos de Vitoria, antes de la llegada a la diócesis del obispo Mateo de Múgica, y de la mayor parte de de los superiores de las Órdenes Religiosas, en particular de los jesuitas. Defendía la plena identificación entre la idea nacional de Euzkadi y el cristianismo. Denunciaba con crudeza la persecución religiosa alimentada por la Constitución y las leyes republicanas y el "ataque vesánico del

485 No sabemos cuál hubiera sido el rumbo de los acontecimientos de haber fracasado la sublevación cívico-militar. El 15 de junio de 1936, el Comité del Frente Popular de Navarra, integrado por Izquierda Republicana, Unión Republicana, Acción Nacionalista, Partido Socialista, Partido Comunista, Juventud de Izquierda Republicana, Juventud Socialista, Juventud Comunista y Unión General de Trabajadores, elevaron un escrito al presidente del Gobierno, Santiago Casares Quiroga, en el que rogaban "a todos los integrantes del Frente Popular que no desamparen a las izquierdas navarras, no dejando otra posibilidad para Navarra que la del Estatuto aislado, en lucha con unas derechas crecidas en su poderío, y, al contrario, procuren facilitar la entrada de Navarra en el Estatuto vasco, proporcionando una mayor comunidad de fuerzas de izquierda y de afanes de democratización social entre las cuatro provincias y secundando así las altas finalidades de estructuración espiritual y social de España que persigue la Constitución". Esta rectificación de la postura mantenida frente al Estatuto vasco-navarro era en realidad una llamada desesperada ante la clamorosa derrota sufrida por el Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936, que dejaba el campo libre a las derechas para poner en marcha un Estatuto navarro de haberlo pretendido. Pero se trata de una postura puramente oportunista, sin ninguna convicción sobre la identidad de Navarra. (Véase el texto íntegro del escrito del Frente Popular en Virginia TAMAYO SALABERRIA: *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y estatutismo (1975-1979)*, ob. cit. p.137-138.)

486 El texto íntegro de la exposición se publica en el libro titulado *Euzkadi y el Vaticano, 1935-1936. Documentación de un episodio presentada por Ildefonso Moriones*, Roma, 1976, p. 82-102.

487 Adviértase cómo en aquella época el PNV consideraba que la Ley de 1839 había acabado con la secular independencia vasca. El problema de la falta de unidad del "pueblo vasco" lo soslayaba de la siguiente manera: "De todas formas, la realidad está ahí: Gipuzkoa y Bizkaya, las regiones vascas de mayor dinamismo, de mayor densidad, de mayor vitalidad racial, económica y social, han entregado al Nacionalismo su alma, su vida, su pensamiento, sus energías, su voluntad. Alaba se encuentra a pocos días de esta misma situación, y Nabarra completará pronto el ecuador de la Euzkadi peninsular, totalmente resurgida y en camino franco hacia la libertad nacional". (Ibídem, p. 89.)

sectarismo oficial español" que "conmueve las fibras más entrañables del sentimiento vasco, a pesar de la dominación española y de las inmigraciones de gente extraña que, favorecidas por aquella dominación, padece nuestro Pueblo"[488]. A pesar de este comportamiento injusto de la Iglesia, el nacionalismo vasco seguiría siendo "el instrumento que mantenga en la firmeza de la fe cristiana a nuestros compatriota, y construya el día de mañana un Estado político que pueda servir de modelo a las naciones que quieran ver su vida social plenamente restaurada en Cristo". La exposición concluía con tres peticiones al Santo Padre:

> 1ª. Orden a toda la jerarquía eclesiástica establecida en tierra vasca de guardar absoluta imparcialidad y neutralidad ante el pleito nacionalista que sostiene nuestra Patria contra el Estado español, prohibiendo todo ataque directo al Nacionalismo Vasco confesional, y toda preferencia españolista en actos del culto público, predicación, pastorales, revistas religiosas, actuación de asociaciones piadosas y, en general, en todo lo que deba ser manifestación de acción católica, pura y simplemente, sin mezcla de miras políticas o nacionales.
>
> 2ª. Organización territorial de la jerarquía ordinaria de la Iglesia en nuestra patria, a base de un arzobispo que abarque a todo el Pueblo vasco peninsular y sólo a él, o sea las actuales diócesis de Pamplona y Vitoria, más las parroquias de territorio navarro que actualmente pertenecen a los Obispados

488 La prevalencia del sentimiento religioso sobre la idea nacional impulsó al Napar Buru Batzar a adherirse al alzamiento. Así lo expresaba en una nota aprobada el 20 de julio de 1936 y publicada en la prensa navarra el día 23.: "El Partido Nacionalista Vasco de Navarra hace pública declaración de que, dada su ideología fervientemente católica fuerista, no se ha unido ni se une al Gobierno en la lucha actual, declinando en sus autores toda responsabilidad que se derive de la declaración de adhesión al Gobierno aparecida en la Prensa, sobre la que podemos asegurar, no ha sido tomada por la Autoridad Suprema del Partido". El NBB se refería a la declaración de adhesión que publicaba ese mismo día 20 de julio en el diario *Euzkadi* de Bilbao en el que se decía textualmente: "Ante los acontecimientos que se desarrollan en el Estado español, y que tan directa y dolorosa repercusión pudieran tener sobre Euzkadi y sus destinos, el partido nacionalista declara –salvando todo aquello a que le obliga su ideología, que hoy ratifica solemnemente-– que, planteada la lucha entre la ciudadanía y el fascismo, entre la República y la Monarquía, sus principios le llevan a caer del lado de la ciudadanía y de la República en consonancia con el régimen demócrata y republicano que fue privativo de nuestro pueblo en sus siglos de libertad". (Véase Jaime DEL BURGO: *Conspiración y guerra civil*, Madrid, 1970, p. 65 y 66.) También el 20 de julio de 1936, Manuel de Aranzadi, el histórico fundador del PNV en Navarra, dirigió una carta al presidente del NBB de Iruña, en la que le manifestaba haber oído por radio "una especie de alocución del Partido Nacionalista Vasco a los afiliados de Guipúzcoa excitándoles a adherirse al Frente Popular (…). Supongo que la supuesta alocución del Partido Nacionalista es apócrifa y que algún interesado en la contienda ha cometido el abuso de suplantación, pero si no es así le anuncio mi propósito de separarme del Partido y darme de baja si la versión se confirma. Hace tiempo, cerca de cinco años, que vivo alejado de toda actuación por mi discrepancia con la directiva del partido en puntos fundamentales de doctrina y actuación. Confiaba sin embargo en el buen sentido de nuestros dirigentes (…). Pero si lejos de iniciar esa rectificación cada vez se insiste más y con más gravedad en tales errores mi resolución será inquebrantable". Copia de esta carta la envió Aranzadi al día siguiente a José Martínez Berasain, vicepresidente de la Junta Central Carlista de Guerra de Navarra, cuyo archivo se conservó en la Diputación Foral de Navarra en cuyas dependencias estuvo situada la Junta y se albergó el Archivo General de Navarra hasta su reciente traslado al Palacio de los Reyes de Navarra.

3ª. Similar demarcación en cuanto a las Órdenes religiosas.

4ª. Aplicación práctica y eficaz a nuestro idioma vernáculo de las disposiciones canónicas establecidas sobre el particular.

Pocos meses después, al negociar la lealtad a la República a cambio de la promulgación del Estatuto, el PNV vizcaíno y guipuzcoano demostraría que la bandera con el lema *Jaungoikoa eta lagi zarra* (Dios y ley vieja) se arriaba ante la posibilidad de una norma estatutaria, que diera satisfacción al proyecto nacional de Euzkadi, mediante concesión de un Estado [489] que iba a permitir producir el mayor ataque vesánico de la historia de la Iglesia española.

Reivindicación del Estatuto de 1936 durante el franquismo (1937-1975)

Durante la dictadura del general Franco, el nacionalismo vasco siguió fiel a la legalidad republicana. La presidencia del Gobierno vasco seguiría desempeñada en el exilio por José Antonio Aguirre hasta su muerte en 1960. Le sucedería Jesús María Leizaola, que fijó su residencia en París, desde donde trataba de coordinar la oposición democrática a la dictadura en el País Vasco y Navarra. De modo que en 1975, al inicio de la transición a la democracia, el PNV mantenía formalmente la legitimidad del Estatuto vasco de 1936.

489 Ya en los últimos años del franquismo en el seno de la Iglesia vasca se había producido una profunda transformación. Una buena parte del clero vasco, incluidos los miembros de las órdenes religiosas, se fue decantando hacia los postulados nacionalistas. Más tarde llegaría a constituirse una "Coordinadora de sacerdotes de Euskal Herria", proclives al Movimiento Vasco de Liberación Nacional y que nunca condenó la violencia terrorista. Se constituyó en 1976 como "un servicio permanente de coordinación pastoral por y para sacerdotes de las Diócesis vascas (Baiona, Bilbao, Pamplona-Tudela, San Sebastián y Vitoria) en orden a su mejor entendimiento y unión y para una puesta en práctica, de forma eficaz y operativa, de una pastoral profética y liberadora en Euskal Herria". La Coordinadora llevó a cabo una intensa campaña para lograr la creación de una "Provincia Eclesiástica vasca", con inclusión de Navarra, firmemente apoyada por miembros relevantes de la jerarquía del País Vasco, entre los que destacó el obispo de San Sebastián José María Setién. En esta ocasión el PNV, a diferencia de su actuación en 1935, no reclamó del Vaticano la neutralidad de la Iglesia vasca sino que presionó en Roma para conseguir su objetivo. Setién consiguió que la Conferencia Episcopal Española diera el visto bueno a la creación de la Provincia eclesiástica vasca, por entender que se daban razones estrictamente pastorales sin connotaciones políticas. Los dirigentes del centrismo navarro se movilizaron alegando que la creación de la nueva Provincia suponía una toma de postura de la Iglesia favorable a la pertenencia de Navarra a Euskadi, decisión sobre la que el pueblo navarro no se había pronunciado. Contaron con el apoyo del Gobierno de Adolfo Suárez y, en concreto, del ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja. El papa Juan Pablo II decidió que el asunto quedara aplazado *sine die*. El Código de Derecho Canónico determina que en lo posible la organización de la Iglesia se acomode a las circunscripciones políticas.

Sin embargo, nada más terminar la guerra civil, Manuel de Irujo promovió y presidió en 1940 el denominado Consejo Nacional Vasco, que alumbró en Londres un proyecto de Constitución de la República vasca[490]. Consciente de que las Provincias Vascongadas no podían alegar ningún título jurídico que justificara la independencia, el Estado de la Nación Vasca o Euzkadi se cobija bajo el paraguas del "histórico Reino de Navarra" e incluye en él todos los territorios que en algún momento de la Edad Media estuvieron sujetos a la corona pamplonesa o navarra. La "gran Euzkadi" estaría así constituida "las Regiones de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa, Álava, Rioja, Alto Ebro, Montaña y Alto Aragón". La Constitución vasca permitía a Navarra negociar con el Estado vasco, "en régimen paccionado", las

490 El Gobierno vasco se dispersó cuando los alemanes tomaron París. José Antonio Aguirre pudo haber seguido la misma suerte del presidente Companys (que fue entregado por los nazis a las autoridades franquistas para acabar condenado a muerte por un consejo de guerra, sentencia que se ejecutó el 15 de octubre de 1942 en el castillo de Monjuic), pero de una manera rocambolesca huyó en dirección contraria al "refugiarse" en Alemania, con identidad falsa. Estuvo varios meses en Berlín, con pasaporte panameño, hasta que consiguió el visado de salida a Suecia, donde se embarcó rumbo a Rio de Janeiro, donde llegó en agosto de 1941. El hecho de que estuviera bajo la protección panameña, cuyo presidente Arnulfo Arias, no ocultaba su simpatía por Alemania, alimentó la idea de que Aguirre trató de negociar con los alemanes, militarmente victoriosos en 1941, la creación de un Estado vasco independiente. Aunque los biógrafos de Aguirre niegan rotundamente que hubiera tenido ninguna concomitancia con el régimen nazi, lo cierto es que en el "diario" que escribió durante su periplo europeo, el lendakari no refleja ningún temor ni angustia ante la posibilidad de caer en manos de la Gestapo. Tras la reaparición de Aguirre, Irujo disolvió el Consejo Nacional, que en mayo de 1941 había llegado a formalizar con el general De Gaulle, jefe del gobierno provisional de la "Francia Libre", un pacto franco-vasco que, según el resumen que hizo el propio Irujo a Jesús María Leizaola en diciembre de 1944, en el caso de que Franco entrara en guerra contra los aliados, permitiría entre otras cosas: "(…) futuro previsible de Euzkadi, en estado independiente, ligado en Comunidad Ibérica, o república confederada con la francesa, abarcando en tal caso toda Euzkadi, incluso la Continental; garantía de que ésta en ningún caso, tendría una solución autonómica de menor alcurnia y envergadura que el Estatuto Vasco; derecho de Euzkadi a revisar sus fronteras con España, con apoyo francés, de acuerdo con los antecedentes geográficos, históricos y toponímicos". (Véase *Los vascos en la II Guerra Mundial. El Consejo Nacional Vasco de Londres (1940-1944) (Recopilación documental)*, editado por Juan Carlos Jiménez de Aberasturi Corta, Centro de Documentación de Historia Contemporánea del País Vasco, nº 6, Eusko Ikaskuntza, San Sebastián, 1984, p. 677.)

De los documentos publicados se desprende que no existía entre Irujo y Aguirre una buena sintonía, aunque el primero respeta al segundo por su posición institucional como encarnación del pueblo vasco. El lendakari no está conforme con desvincularse de la acción antifranquista de los exiliados republicanos españoles. Irujo se lamenta de que "la posterior política seguida por José Antonio [Aguirre] ha silenciado y quitado valor por ello a aquel pacto [franco-vasco], que solamente es hoy un antecedente histórico". También rechazó Aguirre la "Declaración conjunta de los Consejos Nacionales de Cataluña y de Euzkadi" presentada al Ministro de Estado del Gobierno inglés, por los delegados de Cataluña y de Euzkadi en Londres, el día 18 de enero de 1941. "En ella –escribe Jiménez de Aberasturi- se expresaba la esperanza en la victoria final de los Aliados y se reivindicaba, como parte integrante de Cataluña, los países de habla catalana de la Península y las islas Baleares, mientras se consideraba que Euzkadi incluía 'los territorios comprendidos en la histórica corona de Navarra'. Se afirmaba igualmente el derecho de autodeterminación para ambos pueblos y se hacía hincapié en que ambas naciones, por su posición geográfica, sus antiguas tradiciones democráticas, su potencialidad económica y la eficacia de su colaboración política, constituían una 'base sólida para la reconstrucción y estabilidad de la Península...". (Juan Carlos JIMENEZ DE ABERASTURI COSTA: *Irujo en Londres 1939-1945*, en revista *Vasconia*, núm. 32, 2002, p. 110). Según Irujo, "a Aguirre le pareció poco concreta la Declaración Vasco-Catalana, y menos aún adaptada a una realidad peninsular, de la que él cree preciso partir en cualquier caso".

"bases para el desenvolvimiento ulterior de su autonomía tradicional, que deberán ser aprobadas por las Cortes [de la República de Euzkadi]"[491].

A partir de 1949 el PNV mantuvo una actitud posibilista en lo relativo a la exigencia de restablecimiento del Estatuto[492]. En una declaración fechada el 5 de marzo de dicho año, el Partido Nacionalista consideraba prioritaria la liquidación de la dictadura franquista. Para conseguir este objetivo estaba dispuesto a colaborar con todas aquellas formaciones antifranquistas "españolas". Sin perjuicio de reconocer que la única representación del pueblo vasco era el Gobierno en el exilio de José Antonio Aguirre, exigía "la aceptación por las fuerzas políticas participantes del derecho del Pueblo vasco a un régimen de autonomía e implantación desde la caída de Franco de un régimen autónomo vasco provisional que constituirá el régimen efectivo del Pueblo Vasco en este período, según bases concertadas previamente"[493]. En este documento no hay ninguna referencia a la reintegración foral.

Es evidente que el Estatuto republicano de 1936 respondía a un cambio radical de mentalidad política que excluía el discurso fuerista. La reintegración foral ya no estaba entre los postulados del PNV ni, por supuesto, en ninguno de los partidos de la izquierda vasca. La autonomía, como un derecho del pueblo vasco entendido como una nacionalidad, se había impuesto a la foralidad "provinciana".

491 Los límites de la República de Euzkadi eran "al Norte los Pirineos y el Golfo de Vizcaya; al Este el río Gállego; al Sur el Ebro hasta Gallur y la divisoria de aguas entre las cuencas del Ebro y el Duero a partir del Moncayo en toda la extensión de ambas vertientes; y al Oeste el Cabo Ajo (Peña Cantábrica). (Véase el texto íntegro del "anteproyecto para una Constitución de la República vasca que el Consejo Nacional de Euzkadi presenta a la consideración de las colonias vascas establecidas en países libres", en Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, Enrique ORDUÑA REBOLLO y Rafael MARTÍN-ARTAJO: *Documentos para la historia del regionalismo en España*, p. 933-967.)

492 Un ejemplar impreso de este documento del PNV se encuentra en el *Fondo Irujo*, constituido con el archivo del histórico dirigente nacionalista vasco Manuel de Irujo, custodiado por la Sociedad de Estudios Vascos.

493 El precedente de la Declaración del 5 de marzo de 1949 se encuentra en la Declaración de Bayona, de 17 de marzo de 1945, firmada por representantes del Partido Nacionalista Vasco, Acción Nacionalista Vasca, Partido Comunista de Euzkadi, Euzkadi Mendigoizale Batza, Izquierda Republicana, Comité Central Socialista de Euzkadi, Partido Republicano Federal, y de los sindicatos UGT, CNT y Solidaridad de Trabajadores Vascos. En ella sus firmantes expresaban su confianza en el Gobierno vasco presidido por Aguirre y se comprometían a prestarle "la colaboración necesaria como representación legítima del pueblo vasco, siempre que recoja sus aspiraciones políticas y sociales", así como a "respetar y defender, una vez restablecida la normalidad democrática, los deseos del pueblo vasco, que lo expresará democráticamente". Asimismo decidieron constituir un Consejo consultivo del Gobierno vasco "que asesore, prepare y secunde la labor a desarrollar por el Gobierno de Euzkadi, una vez lograda la caída del Régimen antidemocrático". (Véase Emilio LOPEZ ADAN*: El nacionalismo vasco en el exilio*, Txalaparta, Tafalla, 2008, p. 43-44.)

La derogación de los conciertos de Guipúzcoa y Vizcaya (1937). Confirmación del concierto de Álava

El 24 de junio de 1937, el general Franco, tras acusar a Guipúzcoa y Vizcaya de "*traición*" (de ahí la calificación por la propaganda franquista de "*provincias traidoras*") por no haberse sumado a la sublevación contra la República, derogó su respectivo Concierto[494].

494 He aquí el texto íntegro del Decreto-Ley, que además de ser una tremenda injusticia y constituir un gravísimo error político, refleja el pensamiento antiforal de los doctrinarios del centralismo español: "El sistema concertado que en materia económica rige en las Provincias Vascongadas, entraña un *notorio privilegio* con relación al resto del territorio nacional sujeto al régimen común, no sólo por la amplísima autonomía de que gozan en este respecto las Diputaciones de dichas provincias, sino por el menor sacrificio con que el contribuyente atiende en ellas al levantamiento de las cargas públicas, tanto más sensible cuanto que de antiguo han sido manifiestas y frecuentes las evasiones de carácter fiscal realizadas al amparo de ese sistema, en perjuicio siempre del Estado. / *Olvidando muchísimos de los favorecidos por el Concierto esta prodigalidad que les dispensó el Poder público, se alzaron en armas en Guipúzcoa y Vizcaya contra el Movimiento Nacional iniciado el 17 de julio último, correspondiendo así con la* traición *a aquella generosidad excepcional, sin que los constantes requerimientos realizados en nombre de España para hacerles desistir de su actitud, lograsen el efecto pretendido*. No es, pues, admisible que subsista ese privilegio sin agravio para las restantes regiones que, con entusiasmo y sacrificio sin límites, cooperaron desde un principio al triunfo del Ejército, y sin mengua también de aquellas normas de elemental y obligada justicia en que ha de inspirarse el nuevo Estado. / Mientras la singularidad de régimen fiscal y administrativo sirvió en algunas provincias, como en la lealísima Navarra, para exaltar cada día más su sentimiento nacional y el fervor de su adhesión al común destino de la Patria, en otras, por el contrario, ha servido para realizar la más torpe política anti-española, circunstancia ésta que, al resultar ahora hasta la saciedad comprobada, no ya aconseja, si no que imperativamente obliga a poner término, en ellas, a un sistema que utilizaron como instrumento para causar daños tan graves. / Las mismas consideraciones imponen que el sistema vigente en la actualidad en la provincia de Álava, continúe subsistiendo, porque ella no participó en acto alguno de rebeldía y realizó por el contrario aportaciones valiosísimas a la Causa Nacional que no pueden ni deben ser olvidadas en estos momentos. / Finalmente, interesa hacer constar que, al promulgar esta disposición, se tiene muy presente que tanto en Guipúzcoa, como en Vizcaya, existen españoles de acendrado patriotismo que antes y ahora sintieron vivamente la causa de España. Reconocido y proclamado así, nadie en definitiva podrá afirmar, con fundamento, que el equiparar unas provincias a la inmensa mayoría de las que integran la Nación sometiéndolas a idéntico régimen tributario, no obstante ser notorias las diferencias en su manera de proceder, sea acto de mera represalia y no medida de estricta justicia. / En su virtud, DISPONGO: Artículo primero. Desde el día primero de julio próximo, la gestión y recaudación de todas las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios del Estado, se realizará en las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, con arreglo al régimen común vigente y en la forma que establecen las disposiciones de la Hacienda pública que constituye la norma general de la Administración nacional. / Queda, por tanto, sin efecto en aquellas provincias, desde la indicada fecha, el régimen concertado con sus Diputaciones que en materia económica estaba vigente en la actualidad. / Artículo segundo. Los servicios de carácter general que efectuaban las citadas Corporaciones en lugar del Estado y que deban subsistir, se cumplirán y costearán por éste de igual manera que viene haciéndolo en el resto del territorio español sujeto al régimen ordinario / Artículo tercero. Las obligaciones provinciales en Guipúzcoa y Vizcaya, serán atendidas con los recursos de ese carácter que la legislación común reserva a las Diputaciones en general. / Artículo cuarto. El Concierto económico aprobado por Decreto de 9 de junio de 1925 y reglamentado por el de 24 de diciembre de 1926, subsistirá en toda su integridad para la provincia de Álava, continuando, por tanto, la Diputación de la misma investida de las facultades que aquél la reconoce. / Artículo quinto. Por la Junta Técnica del Estado se dictarán las instrucciones necesarias para el cumplimiento de esta disposición. / El propio Organismo fijará, de acuerdo con las Diputaciones interesadas, las oportunas normas

Esta injusta decisión no impediría que durante el franquismo las Provincias Vascongadas alcanzaran un extraordinario grado de desarrollo económico. Álava, leal a la causa de los sublevados, vio confirmado el régimen de Concierto en el Decreto-Ley derogatorio de las provincias hermanas.

El 29 de febrero de 1952, se renovó el Concierto alavés de 1927, que tenía una vigencia de 25 años. Su elaboración fue similar a la de 1925. Se nombró una Comisión mixta, presidida por el subsecretario de Hacienda, "encargada -según se expresa en su exposición de motivos- de revisar las bases del nuevo Concierto Económico con la Diputación de Álava, señalar los cupos correspondientes y formular, por tanto, la oportuna propuesta, cuyos trabajos se concretaron en un informe que ha sido ampliamente examinado y discutido por el Gobierno".

El Concierto tendría una duración de 25 años, "por considerarlo conveniente –sigue diciendo la exposición de motivos–para el mejor planteamiento y el útil desarrollo del *nuevo régimen económico que el Estado otorga a la provincia de Álava*"[495].

El artículo 18 del nuevo Concierto Económico decía así:

> Quedan subsistentes las facultades que en el orden económico y administrativo reconoció a la Diputación alavesa el artículo quince del Real Decreto de trece de diciembre de mil novecientos seis.
>
> La Diputación de Álava tendrá amplias facultades para establecer en orden a los conceptos encabezados, el sistema tributario que estime procedente, con las limitaciones que le impone el presente Decreto y con la de que no adopte disposición alguna que se halle en contradicción con los pactos internacionales que celebre España con las naciones extranjeras, ni se refiera a las contribuciones, rentas o impuestos, cuya administración se reserva el Estado.

---

encaminadas a facilitar el tránsito de uno a otro régimen. / Artículo sexto. Quedan derogadas todas las disposiciones, cualquiera que sea su carácter, que se opongan a las contenidas en el presente Decreto-Ley. /Dado en Burgos a veintitrés de junio de mil novecientos treinta y siete. FRANCISCO FRANCO. (Boletín Oficial del Estado nº 247, de 24 de junio de 1937.)

495 Véase el texto íntegro del Concierto de 1952 en José BADÍA LACALLE: *El concierto económico con Álava y su legislación complementaria*, Bilbao, 1965, p. 3-28.

EL EFÍMERO RESURGIR DEL FUERISMO VASCONGADO DURANTE LAS POSTRIMERÍAS DEL FRANQUISMO

En los últimos años del régimen franquista hubo un rebrote del fuerismo en las Provincias Vascongadas, de la mano de personalidades vascas fieles al mismo[496]. Previamente, en 1968, se había suprimido del preámbulo del Decreto Ley de 23 de junio de 1937 las expresiones vejatorias para Guipúzcoa y Vizcaya por su alineamiento republicano en la guerra civil. De modo que si se eliminaba la causa –la derogación de los Conciertos- el efecto inmediato debía ser su restauración. Pero no fue así, lo que fue una decepción para los promotores del Decreto-Ley en el País Vasco[497].

496 Hubo un intento en 1942 de restauración de los Conciertos en 1937 de Guipúzcoa y Vizcaya. En una carta dirigida por Fernando Aramburu, presidente de la Diputación guipuzcoana, dirigida al Ministro Secretario General del Movimiento, el vizcaíno José Luis de Arrese, corellano de adopción, en la que argumentaba que "la derogación del Concierto fue una medida de carácter provisional impuesta por los altos intereses de nuestra guerra. Pero, superadas aquellas circunstancias con la gloriosa terminación de nuestra Cruzada y, siendo misión primordialísima del Gobierno liquidar definitivamente las consecuencias de la contienda procede también, como una más, resolver las que al Concierto Económico administrativo de Guipúzcoa y Vizcaya se refieren". Pero la propuesta cayó en saco roto. (Véase el texto de la carta en DIPUTACION DE GUIPUZCOA, *Trabajos Preliminares sobre el Régimen Administrativo Especial para las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya*, San Sebastián, febrero de 1976, tomo II, anexo VI, p. 7.) El siguiente intento se llevaría a cabo en 1972, a iniciativa del procurador en Cortes por Guipúzcoa, Manuel Escudero Rueda, que presentó una enmienda al proyecto de Ley de Régimen Local, proyecto que fue devuelto al Gobierno, por lo que la enmienda restauradora de los Conciertos no llegaría a ser discutida por las Cortes.

497 "Las otras dos provincias vascas [Guipúzcoa y Vizcaya] quedaron sometidas al régimen común, por el Decreto-Ley de 23 de junio de 1937. Un Decreto de guerra cuyo Preámbulo –y por tanto su razón de ser–, ha quedado derogado recientemente [Decreto-Ley de 6 de junio de 1968]. Cuantos sufrimos hondamente como españoles las aberraciones separatistas [ETA ya había cometido sus primeros asesinatos] no tenemos más remedio que censurar agriamente al Gobierno por su política de desconocimiento de las singularidades forales, que quiérase o no, son consustanciales al ser mismo de la Patria común. Se ha dicho que el centralismo es la tumba

El primer intento serio en pro de la restauración de los Conciertos se produciría en 1974, con ocasión de una enmienda al proyecto de Ley de Régimen Local. Fueron los enmendantes los vizcaínos Martín Fernández Palacio e Ignacio Satrústegui Aznar, los guipuzcoanos Manuel Escudero Rueda y Gabriel de Zubiaga Imaz y los alaveses Marco Tabar y Luis Ibarra Landete, todos ellos procuradores en Cortes por el llamado "tercio familiar[498]", tímido intento de democratización del régimen, que habían sido elegidos en las elecciones celebradas el 16 de noviembre de 1971 por sufragio de los de los cabezas de familia y mujeres casadas incluidos en el censo electoral. También presentó otra enmienda el procurador y presidente de la Diputación de Guipúzcoa, José María de Araluce y Villar, Ninguna de las dos enmiendas fue admitida a trámite "por razones de índole económico-financiera".

Este último no cejó en el empeño. El 10 de junio de 1975, presentó una moción en la Comisión de Gobernación de las Cortes en la que solicitaba

> Que con derogación en lo pertinente del Decreto de 23 de junio de 1937, se proceda a establecer, por los cauces legales que correspondan, el régimen especial aplicable a las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, previa audiencia de sus Diputaciones respectivas.

La moción tampoco resultó aprobada.

Por su parte, la Diputación vizcaína, a propuesta de su presidente, aprobó por unanimidad el 30 de julio de 1975, una moción en la que reclamaba la derogación "absoluta y totalmente" del Decreto-Ley de 1937 de supresión de los conciertos. No obstante, no se reclamaba el restablecimiento inmediato de aquellos pues había que estudiar si interesaba o no a los vizcaínos el concierto económico. A tal efecto, la Diputación "está dando cima a varios estudios sobre la cuestión desde todos los ángulos"[499].

---

de la unidad de España. A veces, nos inclinamos a pensar que esta afirmación es cierta". (DEL BURGO, Jaime Ignacio: *Posibilidades del Derecho Positivo vigente para la descentralización de las Provincias*. Premio Diputación Foral de Álava, III Juegos Forales de Sangüesa, Pamplona, 1968, p. 54-55.)

498 El tercio familiar fue un tímido intento de democratización del régimen franquista. Los procuradores familiares habían sido elegidos el 16 de noviembre de 1971 por sufragio en el que sólo participaron los cabezas de familia y mujeres casadas incluidos en el censo electoral. Las primeras elecciones a procuradores del tercio familiar tuvieron lugar el 16 de noviembre de 1967. Manuel Escudero fue uno de los 19 procuradores que en julio de 1969 votaron en contra de la proclamación de Don Juan Carlos de Borbón como Príncipe de España. También lo hicieron en contra los procuradores familiares por Navarra, José Ángel Zubiaur y Auxilio Goñi. Los tres pertenecían al Partido Carlista.

499 *El Correo Español-El Pueblo Vasco*, 31 de julio de 1976.

Intentos de restauración foral durante la transición democrática (1975-1977)

El 30 de octubre de 1975, el entonces Príncipe de España, Don Juan Carlos de Borbón, asumió la Jefatura del Estado en funciones a causa de la gravísima enfermedad del general Franco que acabaría con su vida el 20 de noviembre de aquel año[500]. Días después, el 7 de noviembre de 1975, Don Juan Carlos sancionó un Decreto por el que se procedía a la creación de una *Comisión para el estudio e implantación de un régimen administrativo especial para Guipúzcoa y Vizcaya.* Por Orden de 3 de diciembre de 1975 fijaba la composición de la Comisión y se facultaba a las Diputaciones Provinciales de Guipúzcoa y Vizcaya para la redacción de los Trabajos Preliminares[501]. Tanto la Diputación de Vizcaya como la de Guipúzcoa llevaban tiempo estudiando cómo llevar a cabo la implantación de un régimen especial para sus respectivas Provincias[502], de modo que tan pronto

500 La Ley Orgánica del Estado de 15 de julio de 1971 disponía en su artículo 11 que "durante las ausencias del Jefe del Estado, o en caso de enfermedad, asumirá sus funciones el heredero de la Corona, si lo hubiere y fuese mayor de treinta años, o, en su defecto, el Consejo de Regencia".

501 La presidencia de la Comisión recayó en el Consejero Permanente de Estado, Luis Jordana de Pozas. Fueron designados vocales los Consejeros Nacionales del Movimiento Marcelino Oreja (Guipúzcoa) y Fernando Ibarra (Vizcaya); los procuradores familiares Manuel Escudero y Gabriel de Zubiaga (Guipúzcoa) y Martín Fernández Palacios e Ignacio Satrústegui (Vizcaya); los procuradores de representación local, Fernando de Otazu y Juan María Araluce (Guipúzcoa) y Luis Alfonso Cano, José Luis Berástegui y Pedro de Arístegui (Vizcaya); otros representantes residentes en dichos territorios José María Serrats, Miguel Muñoa, Roque Arámbarri (Guipúzcoa) y Justo Pastor (Vizcaya); dos representantes de las Diputaciones Provinciales, Santiago San Martín (Guipúzcoa) y José Luis Rubio (Vizcaya); los presidentes de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación Ramón Vizcaíno (Guipúzcoa) y Enrique Guzmán (Vizcaya); los presidentes de los Consejos Provinciales de Empresarios, Ramón Iruretagoyena (Guipúzcoa) y Luis Olarra (Vizcaya); y los presidentes de los Consejos Provinciales de Trabajadores, Eduardo Manzano (Guipúzcoa) y Miguel Esparza (Vizcaya). Además formaban parte de la Comisión dos representantes del Ministerio de la Gobernación, un representante por cada uno de los Ministerios de Obras Públicas, Educación y Ciencia, Trabajo, Industria, Agricultura y Vivienda; el Director del Instituto de Estudios de Administración Local, el Jefe Central del Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales. Como Secretario actuaría el Secretario General del Instituto de Estudios de Administración Local.

502 En enero de 1975, el autor redactó por encargo del presidente de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Guipúzcoa, Ramón Vizcaíno, un dictamen titulado *Hacia el restablecimiento del régimen foral vascongado* en el que se proponía la fórmula para una posible ley de restablecimiento de los fueros con el siguiente texto:

"Artículo 1º. Se restablece la vigencia de la Ley de 25 de octubre de 1839 para las Provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y, en consecuencia, se reconocen los Fueros de tales Provincias, sin perjuicio de la unidad constitucional del Reino.

"2º. Se autoriza al Gobierno para convenir con la representación foral de las respectivas Provincias Vascongadas la adaptación del régimen foral a la realidad actual, respetando los principios de autonomía, representatividad y participación inherentes a dicho régimen.

"3º. En el plazo de tres meses, se procederá al restablecimiento de las Juntas Generales de las respectivas Provincias, que procederán al nombramiento de las Diputaciones Forales, que tendrán como misión exclusiva la negociación con el Gobierno del Convenio de adaptación a que se refiere el artículo anterior.

"Disposiciones transitorias.

como se constituyó la Comisión en un acto celebrado en Madrid el 21 de enero de 1976[503] presentaron sendos documentos titulados *Trabajo preliminar sobre* el *Régimen Administrativo especial de Vizcaya* y *Estudio sobre el Estatuto del régimen especial para la provincia de Guipúzcoa*[504].

Primera.- Mientras no se llegue al Convenio a que se refiere el artículo 2º se aplicará el régimen vigente en cada una de las Provincias.

Segunda.- Se autoriza al Gobierno para dictar las disposiciones precisas en ejecución de lo dispuesto en la presente Ley".

Asimismo, y por encargo del presidente de la Diputación de Vizcaya, Pedro de Arístegui, elaboré en 1975 un segundo dictamen titulado *El régimen foral de Navarra y las demás singularidades administrativas de España*. .

Ambos dictámenes tenían como denominador común la reivindicación del derecho de cada Provincia a la reintegración foral. Eso significaba que, en congruencia con la derogación de la Ley abolitoria de 1876, las Juntas Generales y Diputaciones Forales deberían asumir todas las funciones y competencias no inherentes a la unidad constitucional. Y por supuesto los Conciertos Económicos serían pieza fundamental del nuevo sistema foral adaptado a los nuevos tiempos mediante pacto con el Estado al amparo de la Ley de 25 de octubre de 1839. Remití también mis "papeles" a Luis Jordana de Pozas, presidente de la Comisión, con quien mantuve una cordial entrevista el 4 de marzo de 1976.

503 Una de las personalidades que trabajó con más empeño en la Comisión fue Marcelino Oreja, que andando el tiempo sería ministro de Asuntos Exteriores en el primer Gobierno de Adolfo Suárez, tras las elecciones del 15 de junio de 1977. "El tema político al que dediqué mayor atención en los últimos meses del año 1975 junto a otros compañeros de las Cortes y sobre todo de Juan Mari Araluce, presidente de la Diputación de Guipúzcoa, fue la solitud de restablecimiento del Concierto Económico en las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, que se tomó en consideración en un Consejo de ministros del mes de noviembre. Fue pocas semanas antes de la muerte de Franco, en un Consejo presidio por el príncipe Juan Carlos, en funciones de jefe del Estado, y se reconoció la necesaria apertura de negociaciones al respecto" (Marcelino OREJA: *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*, Madrid, 2011). Como Delegado del Gobierno en el País Vasco, Marcelino Oreja influyó en el Gobierno de Adolfo Suárez para el buen fin de las negociaciones que condujeron a la aprobación en 1981 del primer Concierto Económico vasco de la democracia.

504 *Diario de Navarra* publicó algunas reacciones sobre la creación de la Comisión: *Jaime Ignacio del Burgo*: "1. La devolución de los Fueros vascongados constituye un verdadero acto de justicia. Por este motivo el establecimiento de una comisión para estudiar un nuevo régimen administrativo especial para Guipúzcoa y Vizcaya representa por parte del Gobierno un paso importante. Supone el reconocimiento por parte del Gobierno de una situación de hecho, que atenta gravemente contra la unidad nacional. Pero conviene matizar. Una cosa es el sistema foral vascongado –suprimido el año 1876–, otra el régimen de 'concierto económico' –solución antiforal inventada por Cánovas del Castillo y aceptada como mal menor por las provincias–y desde luego otra muy distinta el otorgamiento por el Estado de un 'régimen administrativo especial'. Esta última solución representaría, caso de formularse así, la concesión de un privilegio, irritante para las demás provincias españolas. Desvinculado del secular régimen foral, el 'régimen especial' sería un nuevo motivo de discordia, en vez de una solución definitiva del problema vasco. / 2. En mi opinión, la Comisión debiera concluir sus trabajos con una propuesta de disposición en un doble sentido: *restablecimiento del régimen foral vascongado y, en consecuencia, convocatoria por procedimientos democráticos de las Juntas Generales de las respectivas provincias* –incluida Álava– para la elección de las Diputaciones Forales, cuyo primer objetivo sería la *negociación con el Gobierno de un nuevo acuerdo para la adaptación del antiguo sistema foral vascongado a la realidad actual*. Adaptación que debe hacerse teniendo en cuenta los siguientes principios básicos de dicho sistema: autonomía regional y participación popular, al máximo, dentro del respeto debido a la unidad nacional". (*Diario de Navarra*, 14 de noviembre de 1975.)

Carlos Garaicoechea, a la sazón presidente de la Cámara de Comercio e Industria de Navarra, miembro del Consejo Foral Administrativo de Navarra y futuro presidente del PNV, declaró que la creación de la Comisión era un "paso acertado". Se alegraba de que "nuestras provincias hermanas" recuperen parte de sus derechos históricos, ya que todos sabemos que el Concierto

La Comisión se constituyó en Madrid el 21 de enero de 1976, en un acto que fue presidido por el Vicepresidente del Gobierno y Ministro de la Gobernación, Manuel Fraga Iribarne. Durante 1976 la Comisión celebró diez sesiones de trabajo. El 13 de diciembre de ese mismo año se presentó al presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, un documento titulado *Conclusiones definitivas* de la Comisión.

En el curso de sus trabajos surgió un espinoso asunto, que dividió a los comisionados, al plantearse que el régimen especial debía ser compatible con el reconocimiento de la comunidad vasca como tal, en la que debía quedar integrada Navarra. A tal efecto, varios comisionados –entre ellos Enrique de Guzmán, Manuel Escudero y Adrián Celaya, un asesor de la Comisión de gran prestigio en el ámbito del Derecho foral privado–, propusieron la creación de un *Consejo regional vasco*, integrado por representantes de los "cuatro" territorios vascos. La inclusión del Antiguo Reino fue motivo de controversia. Al final, se desestimó la propuesta y se incluyó una *Conclusión adicional* que preveía la posibilidad de constituir una "*región vascongada*"[505].

Otro acontecimiento especialmente trágico se produjo durante los trabajos de la Comisión. El 4 de octubre de 1976, José María Araluce, presidente de la Diputación Provincial de Guipúzcoa y miembro del Consejo del Reino fue asesinado en San Sebastián por la banda terrorista ETA, junto a su conductor y tres policías

---

Económico…era un residuo muy reducido de su anterior régimen autónomo". Sin embargo, formulaba las siguientes "sugerencias": "Que se parta de una postura de respeto a verdaderos derechos históricos. No se trata de establecer privilegios. Que no se piense que un estrecho marco económico-administrativo va a satisfacer las aspiraciones generales, ni va a ser capaz de reducir sus aspiraciones autonómicas más amplias. (…) Consiguientemente debe pensarse en llegar a una *amplia restauración foral, en forma de régimen autonómico actualizado*". -Que para que las autonomías forales existentes o proyectadas no signan corriendo el riesgo de convertirse en sistemas petrificados, como cuerpos extraños en un estado centralista, es necesario acometer la revisión simultánea de la propia concepción del Estado, tratando de obtener una versión moderna de aquella especie de 'Confederación Monárquica' que constituyeron durante siglos los pueblos peninsulares". (*Diario de Navarra*, 15 de noviembre de 1975.)

Jaime del Burgo Torres, historiador: "En principio, el acuerdo es bueno siempre que se mantenga la línea tradicional del pacto y no quede a merced de meros juristas o economistas. Porque hay en el fondo un problema político, semejante al que se produjo al término de la última guerra carlista. Cuando se modificaron los Fueros de Navarra se aludió a la 'unidad constitucional'. Cuando se suprimieron los conciertos económicos de Guipúzcoa y Vizcaya se adujo la rebeldía de estas provincias. Pienso que con el mismo criterio debiera haberse suprimido la capitalidad a Madrid. Fue una medida injusta e impolítica, sobre todo si se recuerda la contribución de sangre que dieron estas provincias al Movimiento Nacional una vez liberadas". (*Diario de Navarra*, 14 de noviembre de 1975.)

505 "LA REGION. Conclusión adicional.- Una vez establecido el régimen especial de Vizcaya y Guipúzcoa, con el pleno reconocimiento de sus instituciones tradicionales, se procederá, con participación de las instituciones representativas de las provincias afectadas, a dar una forma jurídica a la totalidad de la región vascongada". (Texto transcrito por Virginia TAMAYO SALABERRIA: *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y estatutismo 1975.1979,* ob.cit. p. 167*)*

de su escolta[506]. Araluce era uno de los principales impulsores de la restauración foral.

En otro orden de cosas, la entrega al presidente Suárez de las *Conclusiones definitivas* dividió a los comisionados vascongados. Seis de los vocales no estaban de acuerdo en que las Juntas Generales y las Diputaciones Forales no pudieran negociar la restauración foral hasta que se produjeran unas nuevas elecciones democráticas y se produjo la dimisión de otros comisionados[507].

El Gobierno atendió de inmediato a la primera de las conclusiones, relativa a la derogación del Decreto-Ley de 1937, que se hizo mediante el Real Decreto-Ley de 30 de octubre de 1976. Derogación que no tuvo ningún efecto, pues no llevaba consigo el restablecimiento de los Conciertos Económicos[508].

Finalmente, los trabajos de la Comisión culminarían en la promulgación por el rey Don Juan Carlos de un Real Decreto-Ley de fecha 4 de marzo de 1977[509] En su virtud se restablecían las Juntas Generales de Guipúzcoa y Vizcaya, así como sus respectivas Diputaciones Forales y Diputados generales.

En el preámbulo de la disposición se justificaba la urgencia en la inminente celebración de las próximas elecciones generales que pondrían fin al mandato de las últimas Cortes del régimen anterior[510]. Pero el contenido del Real Decreto

506 Además de Araluce falleció el conductor del coche oficial, José María Elícegui Díaz, y los tres policías miembros de su escolta, Alfredo García González, Antonio Palomo Pérez y Luis Francisco Sanz Flores.

507 Sustentaban dicha propuesta, que no fue aceptada por la Comisión, Enrique Guzmán, Luis Olarra, Martín Fernández Palacio, Miguel Muñoa, Ramón Vizcaíno y Roque Arambarri, así como los asesores Adrián Celaya y Alvaro Navajas, que a partir de entonces se abstuvieron en participar en las sesiones posteriores. Por su parte, el procurador familiar Manuel Escudero había dimitido el 20 de octubre de 1976 por entender que los trabajos debían extenderse también a las provincias de Álava y Navarra, a fin de abarcar a toda la unidad regional vasca. (*El País*, 31 de diciembre de 1976.)

508 Real Decreto-Ley 20/1976, de 30 de octubre, por el que se deroga el Real Decreto-Ley de 23 de junio de 1977 sobre régimen económico-administrativo de Guipúzcoa y Vizcaya. (*Boletín Oficial del Estado*, núm.267, de 6 de noviembre de 1976). El artículo 2º de esta disposición decía así: "Subsistirá en las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya la legalidad común vigente para el resto de las provincias españolas, que continuará íntegramente en vigor en tanto no resulte modificada por los regímenes administrativos especiales que en lo sucesivo se acuerden por los cauces legalmente procedentes".

509 Real Decreto-Ley 18/1977, de 4 de marzo, para la restauración de las Juntas Generales de Guipúzcoa y Vizcaya. (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 65, de 17 de marzo de 1977.)

510 "El avanzado proceso de la reforma política –decía textualmente el preámbulo–, con la pronta promulgación de las normas electorales y consiguiente convocatoria de elecciones a Cortes, hacen que en conjunto existan circunstancias de urgencia, que legitiman el acudir al procedimiento de Decreto-ley, establecido en el artículo trece de la Ley constitutiva de las Cortes Españolas".

había nacido muerto.

En primer lugar, la definición de las atribuciones de las instituciones forales no podía ser más indeterminada:

> El gobierno y administración de los intereses públicos peculiares de las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa corresponde a sus respectivas Corporaciones provinciales, constituidas en las Juntas Generales y Diputaciones Forales. (Artículo 1º.)

Por otra parte, las Juntas Generales no serían elegidas por sufragio universal sino por elección de segundo grado, a través de los Ayuntamientos. En un intento de restaurar la tradición foral, la presidencia de las Juntas correspondería al Rey, lo que no era precisamente una manera realista de adaptar la restauración a los tiempos actuales:

> Las Juntas Generales serán presididas en el modo tradicional por Su Majestad el Rey, cuando asista a ellas, y, en otro caso, por su representante; siendo asistida la Presidencia, en ambos supuestos, asimismo, en la forma tradicional. (Artículo 3º, apartado cuarto.)

Por último, se excluía en su artículo 9º la posibilidad de una negociación con el Estado para la reintegración foral. A lo sumo podrían "solicitar" la titularidad de otras competencias, pero no en virtud de sus derechos históricos:

> La Diputación Foral desempeñará las competencias que las Diputaciones Provinciales tienen atribuidas como propias por la Ley de Régimen Local, las que específicamente se atribuyen a éstas por otras normas de carácter general, así como las que, en su caso, se le puedan reconocer con arreglo a su régimen administrativo especial.
>
> La Diputación Foral podrá solicitar la titularidad de otras competencias que, no estando previstas en esta regulación, pueden atribuírseles por razones de eficacia administrativa y social, o para una mejor adaptación de la actuación pública a las características y necesidades de la población de la provincia.

Iniciativas municipales

La Comisión para el establecimiento de un régimen especial para Guipúzcoa y Vizcaya no había sido bien recibida por la oposición democrática, que a partir de 1976, tras la legalización de los partidos políticos, iba por otros derroteros.

Procede reseñar que en paralelo a los trabajos de la Comisión surgieron otras iniciativas nacidas en el seno de los Ayuntamientos, a pesar de que éstos carecían de legitimidad democrática. Este es el caso de los municipios guipuzcoanos que el 29 de marzo de 1976, secundando la convocatoria del Ayuntamiento de Vergara, acordaron dirigir un Manifiesto al rey Don Juan Carlos con motivo del próximo centenario de la Ley abolitoria de 21 de julio de 1876[511]. Los firmantes del documento se erigían en representantes de las "provincias vascas" de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, solicitando al monarca

> la redacción de un proyecto de Estatuto, similar al aprobado por los municipios vascos en Estella con fecha 14 de junio de 1931, como cuerpo jurídico que englobe las instituciones forales previamente actualizadas.

Pedían que la redacción del proyecto de autonomía se efectuara "por una Comisión representativa de los municipios vascos y el cual será elevado a Su Majestad previa aprobación y refrendo de los mismos". Hacían asimismo

> declaración expresa de que las reivindicaciones de unos derechos imprescriptibles e irrenunciables y que cualquier otra solución que pudiera establecerse mediante regímenes administrativos especiales, Conciertos u otras fórmulas ya sea mediante concesión o pacto nunca prejuzgará ni supondrá renuncia expresa o tácita al derecho del pueblo vasco a regirse por sus propias instituciones, confirmando así su tradición histórica.

Confiaban, por último, que el Manifiesto

> tendrá un eco positivo en S. M, y al tiempo de expresar *el deseo de que pronto pueda ser realidad la ceremonia del Juramento de los Fueros que Monarcas anteriores han efectuado*, le formulamos, Majestad, nuestros mejores deseos de acierto en vuestra gran responsabilidad, al tiempo que le expresamos nuestra adhesión.

511 Véase el texto íntegro del Manifiesto en Virginia TAMAYO SALABERRIA: *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y estatutismo 1975.1979)*, ob. cit. p. 171.

Este Manifiesto parece representar una cierta simbiosis entre autonomía y foralidad. No se percibe la incompatibilidad entre ambos conceptos. Por el contrario, la "actualización" de las instituciones forales se presenta como punto de partida del futuro Estatuto de autonomía vasca. No obstante, la referencia al Estatuto de Estella revela que lo prioritario es el reconocimiento del País Vasco como una unidad política. No se repudia –en velada referencia a la Comisión de estudio recientemente creada– la posibilidad de que por concesión o pacto se alumbraran nuevos regímenes especiales o se restaurasen los Conciertos Económicos, pero se advierte que todo ello no es suficiente para satisfacer las aspiraciones del pueblo vasco que no renuncia a regirse por sus propias instituciones, de acuerdo con su tradición histórica[512].

Esta misma idea se expresará en un nuevo escrito dirigido al rey Don Juan Carlos por alcaldes y concejales de sesenta y cinco Ayuntamientos vascos, incluidos algunos de Navarra, que se reunieron en Vergara el 21 de julio de 1976 en un acto que congregó a cerca de 25.000 personas. Los munícipes, tras proclamar la imprescriptilidad de los derechos históricos vascos, solicitaban al Rey el reconocimiento del euskera como lengua oficial, la amnistía para presos y exiliados vascos, un status foral-autonómico y el reconocimiento de la unidad territorial de Euskal Herria[513].

Sólo representantes de once de los 265 municipios navarros acudieron a la concentración: Estella, Pamplona, Vera del Bidasoa, Elgorriaga, Santesteban, Sumbilla, Valle de Bertizarana, Donamaría, Zubieta, Ituren y Huarte. En el escrito leído por el alcalde de Vergara, José Luis Elcoro, que poco después se convertiría en un relevante miembro de la Mesa Nacional de HB, se hacía referencia a la presencia navarra:

512 Obsérvese que el movimiento municipalista acabará siendo fiel reflejo de la concepción monolítica del País Vasco o Euskal Herria propio del pensamiento nacionalista. Nada importa que quienes se concentraron en Vergara no representaran más que a una pequeña parte del País. A pesar de ello, los concentrados se sienten legitimados para hablar en nombre de todo el pueblo, de modo que apartarse del "pensamiento único" de los buenos vascos suponía quedar fuera de la "polis" tras ser acusado de traidor o de mal vasco. Esta forma de pensar explica la indiferencia del sector nacionalista de la sociedad vasca, cuando ETA inició su atroz campaña de "limpieza ideológica" que obligó a miles y miles de vascos a abandonar su tierra natal para buscar refugio en otros lugares de España. Procede asimismo destacar el giro ideológico de José Luis Elcoro, alcalde de Vergara, pues la primera moción por él impulsada y que fue aprobada el 29 de marzo de 1976 terminaba haciendo votos para que el rey Juan Carlos pudiera pronto viajar al País Vasco a jurar los Fueros, expresándole su adhesión, mientras que tres meses después contribuirá a la formación de Herri Batasuna, coalición abertzale de izquierdas, brazo político de la banda terrorista. Elcoro sería elegido senador, diputado al Congreso y parlamentario vasco. En 2005 la Audiencia Nacional le condenó a 24 años de prisión por su pertenencia a ETA, que el Tribunal Supremo rebajó a 21. Aquejado de una grave enfermedad, salió de la cárcel en 2010.

513 Véase el texto íntegro del Manifiesto en Virginia TAMAYO SALABERRIA: *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y estatutismo 1975.1979)*, ob. cit. p. 172-176.

> Y no quisiéramos terminar, sin antes hacer una especial mención a Navarra, de la que algunos sectores son tan propensos a marginarla como si no formara parte de una misma Historia, ni constituyera un mismo pueblo, por el hecho de que haya podido seguir trayectorias diferentes. Su presencia hoy aquí es para nosotros la mejor respuesta, a los que todavía dudan de dónde está el destino de Navarra[514].

La apuesta por la nacionalidad frente al foralismo en el nacimiento de la democracia

El foralismo surgido en las postrimerías del franquismo consiguió, como acabamos de ver, el restablecimiento de las Juntas Generales vascongadas, algo que en otras épocas hubiera colmado las aspiraciones de la población vascongada. También obtuvo la derogación del injusto castigo infringido por Franco a Guipúzcoa y Vizcaya al abolir en 1937 sus respectivos Conciertos Económicos.

Pero tan pronto como el rey Juan Carlos y el presidente del Gobierno Adolfo Suárez, consiguieron a finales de 1976 encauzar el proceso democrático con el pleno respaldo del pueblo español, evitando que se produjera la "ruptura" revolucionaria que preconizaban las fuerzas políticas históricamente opuestas al régimen franquista, la gran mayoría de la sociedad vasca pareció olvidarse de la reintegración foral de las Provincias para reivindicar la autonomía del pueblo vasco, Euzkadi o Euskalerría mediante un Estatuto que, sin embargo, no tendría que ser el de 1936 como veremos en su momento.

En este cambio de postura no puede olvidarse la influencia ideológica de ETA, como definidora de la posición política de la llamada izquierda abertzale, que nació para luchar por la "liberación nacional" del pueblo vasco y la implantación del socialismo marxista-leninista. Algo bastante alejado del pronunciamiento del "fundador" de la patria vasca, Sabino Arana:

> (…) si en las montañas de Euzkadi –antes morada de la libertad, hoy despojo del extranjero– ha resonado al fin en estos tiempos de esclavitud el grito de independencia, SOLO PARA DIOS HA RESONADO[515].

514 *Ibídem*, p. 175.

515 En la exposición del PNV de 1935 al papa Pío XI, a la que hemos hecho referencia, se advierte al Pontífice acerca del riesgo de que surgiera un movimiento nacionalista, "doloroso e infinitamente más peligroso para la causa cristiana en nuestra patria", susceptible de "apartar a los vascos patriotas del confesionismo católico", por "el hecho de que este confesionismo les estorba en el camino de la libertad de Euzkadi a causa de la postura favorable a España de las

Lo cierto es que las grandes manifestaciones unitarias convocadas por el nacionalismo vasco y los partidos de izquierda de ámbito español o vasco durante la transición se hacían bajo el lema "Libertad, amnistía, estatuto de autonomía". La sociedad vasca parecía haberse olvidado de la reintegración foral.

Ahora bien, la reivindicación no era *del* estatuto de autonomía republicano de 1936 sino de *un* estatuto de nuevo cuño. El País Vasco no siguió el ejemplo de Cataluña, donde los partidos de la oposición democrática reclamaban la vuelta al Estatuto de 1932, cuya legitimidad había sostenido contra viento y marea Josep Tarradellas, el presidente de la Generalidad en el exilio. ¿Por qué no lo hizo el País Vasco? En primer lugar, porque el Gobierno vasco en el exilio, presidido por Leizaola, no provocaba ningún entusiasmo en el mundo aberzale radical[516]. Y ese

fuerzas de la Iglesia que actúan en nuestro país". Advertencia que viene precedida de una profecía de Sabino Arana que se cita textualmente: "…si actualmente no hay más que un partido nacionalista, que es por fortuna íntegramente católico y el único que puede derivarse de nuestra tradición política, no sería imposible, sino muy fácil, dado el actual relajamiento, que el día que la idea de la separación material de España se propagase en nuestro Pueblo, surgiera, inspirado por las infames logias, algún partido que con capa de patriotismo pretendiese liberalizar nuestra constitución y el carácter social de nuestra raza, y fuese por tanto no ya nacionalista, pues carecería de derecho su bandera, sino verdaderamente separatista y más enemigo de Euzkadi que la misma España". (*Euzkadi y el Vaticano, 1935-1936*, ob. cit., p. 98-99.) Es verdad que en ese momento el PNV se refería a Acción Nacionalista Vasca, escisión producida en 1930 y que podría encuadrarse en el centro-izquierda. No tuvo nunca una gran implantación y aunque intentó resurgir con la llegada de la democracia en 1977 no lo consiguió y acabó integrado en el llamado Movimiento de Liberación Nacional Vasco. En 2008, el Tribunal Supremo decretó la disolución de ANV por su vinculación a ETA. Podría decirse que en ETA se cumpliría la profecía de Arana, aunque el "Fundador" no percibió que el PNV también sufriría una profunda transformación abandonando el integrismo sabiniano para convertirse en un partido no confesional. Su negativa en 1999 a formar parte en el Parlamento de Estrasburgo junto al Partido Popular provocó su salida al año siguiente de la Internacional Demócrata-Cristiana, en cuya fundación había participado el PNV en 1947.

516 En 1963 se publicó en Buenos Aires un libro que causó gran impacto –aunque ahora se pretende minimizarlo– en la formación ideológica de los primeros cuadros de ETA. El libro se titulaba *Vasconia* y su autor era Federico Krutwig, que había sido secretario de la Real Academia de la Lengua Vasca y que se ocultaba bajo el seudónimo de Fernando Sarrailh de Ihartza. En él se rechaza el racismo de Sabino Arana para fundamentar la nacionalidad vasca en la lengua y se lanza una feroz diatriba contra el Gobierno vasco –"tan sólo un gobierno regional español"- y sobre todo contra su presidente Leizaola. "Mi espanto fue tremendo –escribe Krutwig- cuando me enteré de que el propio Presidente, Sr. Leizaola, en realidad no era más que un colaborador gratuito de los enemigos del pueblo vasco. Yo, que en mi ignorancia lo había creído nacionalista vasco, me enteré que siendo este señor euskaldún, es decir, poseedor de la máxima característica nacional del pueblo vasco y siéndolo otro tanto su esposa…. diciéndose nacionalista vasco, tenían hijos de los que ninguno poseían la característica principal de la nación vasca. Pensé que en realidad en los pueblos de la Europa central, *un falso nacionalista que cometiese tal pecado de lesa patria hubiese merecido ser fusilado de rodillas y por la espalda*, mientras que nosotros aún lo teníamos por presidente de un gobierno que el ingenuo pueblo vasco cree Gobierno Nacional del Pueblo Vasco, la entidad que nos va a traer la independencia a nuestra patria. Entonces comprendí claramente cómo ese Gobierno no podía ser otra cosa que un cadáver maloliente, un ente putrefacto, que no tenía ningún valor para la idea nacional vasca y solamente sirve para ofuscar al pueblo ingenuo. Es decir, que es un ente que en realidad conviene que desaparezca cuanto antes. Si, pues, hasta en el Gobierno que se decía vasco, el mismo presidente era un traidor a la patria..., ¿cómo íbamos a esperar nada de un nacionalismo que frutos tan desastrosos nos había dado? Había que volver a plantearse el problema vasco". El nuevo nacionalismo de la revolución marxista elevó la lengua a la condición de valor fundamental y justificaría la violen-

mundo, todavía desorganizado políticamente, gozaba por aquel entonces de la aureola de luchar contra la dictadura y por la libertad. Por otra parte, el Estatuto de 1936 tenía además otro gran problema. Consagraba la separación de Navarra producida en 1932. Esta vez los nacionalistas confiaban en que el PSOE vasco impondría a sus compañeros navarros la aceptación del futuro Estatuto de Euzkadi que habría de negociarse con el Estado español. Y no se olvide, por último, que el Estatuto de 1936 no resultaba plenamente satisfactorio para los nacionalistas ni siquiera desde la perspectiva puramente autonómica, pues el proyecto plebiscitado en 1933 había sido objeto de importantes modificaciones a su paso por las Cortes republicanas.

En Navarra los partidos emergentes tomaban posiciones en relación con este último asunto "transversal", no ideológico, al que pronto se denominaría "contencioso Navarra-Euskadi"[517]. El socialismo navarro durante el franquismo apenas había dado señales de vida. Durante la transición a la democracia el partido nacería en Navarra prácticamente de la nada, pero con el pie forzado de que orgánicamente no era más que una agrupación del Partido Socialista de Euskadi. Obligado por los acuerdos gestados durante el exilio, los socialistas navarros comenzarían su andadura sosteniendo la conveniencia de la integración de Navarra en Euskadi. Para comparecer a las primeras elecciones democráticas del 15 de junio de 1977 ambos partidos formalizarían el "compromiso autonómico" para presentarse a las

cia para alcanzar no sólo la liberación del pueblo vasco como nacionalidad sino la del pueblo trabajador vasco del yugo capitalista. En 2006 los herederos de Federico Krutwig publicaron una nueva edición de *Vasconia* en Pamplona, con prólogo del periodista José Félix Azurmendi, militante de ETA entre 1963 y 1966, año en que se refugió en Venezuela. Ya en la democracia, Azurmendi fue director del diario de la izquierda abertzale *Egin*, subdirector del periódico nacionalista *Deia* y director de EITB internacional.

517 A partir de ahora utilizaremos indistintamente los términos "Euskadi" (acuñado por los ortodoxos del batua) y "Euzkadi" (que así es como lo escribió su inventor Sabino Arana. Pero en los años sesenta la Real Academia de la Lengua Vaca consideró que se trataba de un error lingüístico del fundador del nacionalismo pues lo correcto hubiera sido escribir Euzkadi con "s". En el inicio de la transición el término comúnmente utilizado era el de su inventor. La invocación de la pureza lingüística serviría al mundo etarra para imponer la denominación de Euskadi. En cierto modo esto suponía un signo de ruptura con el nacionalismo histórico. En un artículo publicado en 1995, titulado "*De Euzkadi a Euskadi*", el escritor vasco Bernardo Atxaga (seudónimo de Joseba Irazu Garmendia) recuerda los orígenes de ETA en los años sesenta del siglo pasado: "Aquella Resistencia, según nos fuimos enterando por los panfletos que se difundieron tras lo de Etxebarrieta [del que dijeron había sido asesinado por la policía franquista], tenía miembros en la cárcel, y disponía de un medio de expresión, una revista clandestina, *Zutik* [el primer boletín de ETA que comenzó a publicarse en 1962] en la que ya se hablaba abiertamente de la Revolución Vasca: "La Revolución Vasca es el proceso que debe realizar el cambio radical de las estructuras políticas, socio-económicas, en Euzkadi, por medio de la aplicación de una estrategia justa. No basta una conciencia de clase, como tampoco basta una conciencia nacional, es necesaria una conciencia de clase nacional, puesto que sufrimos tanto las estructuras capitalistas como las imperialistas'. En el mismo artículo, se nombraba al PNV diciendo: "Es, hoy por hoy, un partido superado en los dos aspectos: nacional y social. *La separación ya estaba hecha, y Euzkadi se convirtió muy pronto en Euskadi. La leve diferencia ortográfica señalaba el comienzo de una nueva andadura"*. (http://www.atxaga.org/es/testuak-textos/de-euzkadi-a-euskadi).

primeras elecciones democráticas con el firme compromiso de defender "la integridad territorial". Sin embargo, en el socialismo navarro no había unanimidad acerca de si la integración en Euskadi había de producirse desde un principio en el futuro Estatuto o si la integración había de ser la consecuencia final de un proceso que debería iniciarse con un fortalecimiento de la personalidad navarra[518].

La configuración de la izquierda abertzale como una única opción electoral no se produciría hasta 1979. En las elecciones de 1977 se formó una coalición electoral denominada Unión Navarra de Izquierdas (UNAI), integrada por una docena de partidos de ideología marxista-leninista[519]. Sería el 27 de abril de 1978 cuando se formó la coalición Herri Batasuna[520] para sostener la Alternativa KAS" en el

518 En unas declaraciones a la revista *Punto y Hora de Euskal Herria*, en el número 22, de 11-17 febrero de 1977, el socialista Víctor Manuel Arbeloa, que dos años después se convertiría en el primer presidente del Parlamento foral de Navarra, declaraba: "La mayoría de nosotros somos partidarios de la integración de Navarra en Euskadi, porque Navarra es parte del País Vasco. Eso lo hemos dicho siempre (…). Creemos que ha de ser totalmente compatible la integración en Euskadi con la expresión política de la personalidad de Navarra dentro del conjunto vasco y de todos los pueblos de España. (…) Me refiero a que Navarra en el País Vasco no es una provincia más, ni menos una comarca, sino un ente político muy especial que si se tienen en cuenta los elementos objetivos que de alguna manera integran una nacionalidad, navarra ha vivido muchos siglos independientes. Eso tiene una influencia enorme. Además es bilingüe, multirracial con características muy diferentes, en climas, geografía, en temperamentos, costumbres, etc. Todo ello está unido por un sentimiento común que pudiéramos llamar la *navarreidad*, o sea, el sentimiento de sentirse navarros. Partimos de este dato común, igual en Goizueta que en Castejón, y vamos hacia adelante. Creo que es un planteamiento realista y profundamente eficaz. Ni se debe retrasar el movimiento hacia una integración con el País Vasco, ni precipitar tampoco, porque sería un caballo de batalla que no nos conviene en ningún momento, máximo en el tránsito hacia la democracia. Si no tuviéramos más que este problema, podríamos permitirnos el lujo de dedicarnos exclusivamente a él, pero tenemos otros tan graves o mucho más graves que este. Sería una cosa catastrófica que volviéramos otra vez a los beamonteses y agramonteses, o a una guerra civil. Todo menos la guerra civil. (…) El paso principal creo que serían unas elecciones democráticas donde el pueblo de Navarra diga qué hombres, qué partidos le merecen su confianza. Estos representantes del pueblo en Cortes, en la Diputación Foral, en el Consejo Foral y en los Ayuntamientos van a ser los que fundamentalmente van a tener que coger el toro por los cuernos y encararse con los problemas por medio de estudios, a través de comisiones técnicas, unidos al resto del País Vasco, y por supuesto en esa gran olla de futuro que van a ser las Cortes". A pesar de este pronunciamiento, lleno de sentido común, cuando se convocaron las primeras elecciones democráticas del 15 de junio de 1977 el Partido Socialista de Euskadi se unió al PNV para reivindicar la presencia de Navarra en las instituciones autonómica vascas desde el primer momento, reduciéndola a la condición de un territorio más de Euzkadi.

519 UNAI se constituyó el 28 de febrero de 1978 en torno a varios partidos de la extrema izquierda que formaban parte de la plataforma *Euskal Erakunde Herritarra*-Organización Popular Vasca (EEH) tales como Euskal Herriko Alderdi Sozialista-Partido Socialista del País Vasco) (EHAS); Langile Abertzale Iraultzaileen Alderdia-Partido de los Trabajadores Patriotas Revolucionarios (LAIA); Euskal Iraultzarako Alderdia-Partido para la Revolución Vasca (EIA);Langile Abertzaleen Batzordeak Abertzales Comisiones de Obreros (LAB); Langile Abertzale Komiteak-Comités de Trabajadores Patriotas (LAK); Partido Carlista de Euskalherria (EKA); Eusko Sozialistak-Socialistas Vascos (ES); Euskal Komunistak-Comunistas Vascos (EK); Partido del Trabajo de España (PTE); Partido Comunista de Unificación (PCU); Euskadiko Mugimendu Komunista-Movimiento Comunista de Euskadi (EMK); Liga Komunista Iraultzailea-Liga Comunista Revolucionaria (LKI); Liga Comunista (LC): Organización de Izquierda Comunista (OIC).

520 Los partidos que componían la coalición eran Acción Nacionalista Vasca, el Partido Socialista Vasco (ESB), LAIA, HASI y personalidades independientes como Telesforo Monzón, José

ámbito político de "Euskal Herria" donde se formulaban los objetivos que daban fundamento a la "lucha armada" de ETA[521]. También tuvo cierta importancia la Organización Revolucionaria de Trabajadores (ORT), de ideología maoísta, que al no haber conseguido su legalización para las elecciones de 1977 se presentaría a los comicios en una coalición denominada Agrupación Electoral de Trabajadores.

De modo que al lema de "Libertad, amnistía, estatuto de autonomía" se añadió en Navarra el grito de "Nafarroa, Euzkadi da", coreado al unísono por nacionalistas, socialistas, comunistas y otras formaciones radicales como la Organización Revolucionaria de Trabajadores. No tardaría en llegar la reacción "navarrista", aunque presentaría dos formas distintas y contrapuestas sobre su visión de la foralidad.

Luis Elcoro, Jon Idígoras, Jokin Gorostidi, Pedro Solabarría y José Ángel Iribar. La coalición estaba supeditada a ETA militar. Se definía como una formación de izquierda abertzale, para luchar por la independencia de Euskal Herria y el socialismo.

521 Estos eran los puntos de KAS (*Koordinadora Abertzale Sozialista*), que el 30 de enero de 1978 hizo públicos ETA, al tiempo que reivindicaba un atentado contra el Gobierno civil de Vizcaya. Se trataba de una reformulación de la primera versión de la Alternativa presentada en 1976. Este era su texto:

1. Amnistía Total.

2. Legalización de todos los partidos políticos, incluidos los independentistas sin necesidad de rebajar sus estatutos.

3. Expulsión de Euskadi de la Guardia Civil, Policía Armada y Cuerpo General de Policía.

4. Adopción de medidas para mejorar las condiciones de vida y trabajo de las masas populares y especialmente de la clase obrera.

5. Satisfacción de sus aspiraciones sociales y económicas inmediatas expresadas por sus organismos representativos.

6. Estatuto de Autonomía que cuando menos abarque los siguientes requisitos:

1) Reconocimiento de la Soberanía nacional de Euskadi. Derecho de autodeterminación, incluido el derecho a la creación de un Estado propio.

2) El euskara lengua oficial, prioritaria de Euskadi.

3) Las fuerzas de defensa ciudadana que sustituyan a las actuales represivas serán creadas por el Gobierno vasco y dependientes únicamente de él.

4) Las fuerzas armadas acuarteladas en Euskadi, estarán bajo control del Gobierno Vasco.

5) El pueblo vasco poseerá poderes suficientes como para dotarse de las estructuras económicas, sociales y políticas que considere más convenientes para su progreso y bienestar, así como para realizar cualquier transformación autónoma de las mismas.

ANEXOS

Constitución de 1812 [522]

TITULO I

De la Nacion española y de los españoles

Capítulo I

De la Nacion española

Artículo 1

La Nacion es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios.

Artículo 2

La Nacion española es libre é independiente, y no es, ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.

Artículo 3

La soberanía reside esencialmente en la Nacion, y por lo mismo pertenece á esta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.

Artículo 4

La Nacion está obligada á conservar y proteger por leyes sábias y justas la libertad civil, la propiedad, y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen.

TITULO II

522 Transcribimos los preceptos de la Constitución, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, que tienen relación con el contenido de esta obra.

Del territorio de las Españas, su religión y gobierno y de los ciudadanos españoles.

Artículo 10

El territorio español comprehende en la Península con sus posesiones é islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África. En la América septentrional Nueva-España con la Nueva-Galicia y península de Yucatán, Goatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo, y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes á éstas y al Continente, en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En el Asia las islas Filipinas y las que dependen de su gobierno.

Artículo 11

Se hará una división mas conveniente del territorio español por una ley constitucional luego que las circunstancias políticas de la Nacion lo permitan.[523]

TITULO VI

Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos

Capítulo II

Del gobierno político de las provincias, y de las diputaciones provinciales

523 Durante el trienio liberal (1820-1823), en que rigió la Constitución de 1812, se decretó una división provincial de carácter provisional. El territorio español quedó dividido en 52 provincias: en *Andalucía*: Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla; en *Aragón*: Calatayud, Huesca, Teruel y Zaragoza; en *Asturias*: Oviedo; en *Baleares*: Baleares; en *Canarias*: Canarias; en *Castilla la Nueva*: Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Madrid y Toledo; en *Castilla la Vieja*: Ávila, Burgos, Logroño, Palencia, Santander, Segovia, Soria y Valladolid; en *Cataluña*: Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona; en *Extremadura*: Badajoz y Cáceres; en Galicia: La Coruña, Lugo, Orense y Vigo; en *León*: León, Salamanca, Villafranca y Zamora; en *Murcia*: Chinchilla y Murcia; en *Navarra*: Pamplona; en *Valencia*: Alicante, Castellón, Játiva y Valencia; y en *Vascongadas*: Bilbao, San Sebastián y Vitoria.

Artículo 324

El gobierno político de las provincias residirá en el gefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas.

Artículo 325

En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el gefe superior.

Artículo 326

Se compondrá del presidente, del intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá, sin perjuicio de que las Cortes en lo sucesivo varíen este número como lo crean conveniente, o lo exijan las circunstancias, hecha que sea la nueva división de provincias, de que trata el artículo 11.

Artículo 330

Para ser individuo de la diputación provincial, se requiere ser ciudadano en el exercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, natural ó vecino de la provincia con residencia á lo menos de siete años, y que tenga lo suficiente para mantenerse con decencia: y no podrá serlo ninguno de los empleados de nombramiento del Rey, de que se trata el artículo 318.

Artículo 335

Tocará á estas diputaciones-

Primero: Intervenir y aprobar el repartimiento hecho á los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido á la provincia.

Segundo: Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recayga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

Tercero: Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme á lo prevenido en el artículo 310.

Quarto: Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia ó la repración de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crean más convenientes para su execución, á fin de obtener el correspondiente permiso de las Córtes.

En ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Córtes, podrá la diputación, con expreso asenso del jefe de la provincia, usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Córtes.

Para la recaudación de los arbitrios la diputación, baxo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán para que las haga reconocer y glosar, y finalmente las pase á las Cortes para su aprobación.

Quinto: Promover la educación de la juventud conforme á los planes aprobados, y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo á los inverntores de nuevos descubrimientos en qualquiera de estos ramos.

Sexto: Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.

Séptimo: Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren.

Noveno: Dar parte á las Córtes de las infracciones de la Constitución que se anoten en la provincia,

Décimo: las diputaciones de las provincias de ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones podrán en noticia del Gobierno.

Artículo 336

Si alguna diputación abusare de sus facultades, podrá el Rey suspender á los vocales que la componen, dando parte á las Cortes de esta disposición y de los motivos de ella para la determinación que corresponda: durante la suspensión

entrarán en funciones los suplentes.

TITULO VII

De las Contribuciones

Capítulo único

Artículo 338

Las Córtes establecerán ó confirmarán anualmente las contribuciones, sean directas ó indirectas, generales, provinciales ó municipales, subsistiendo las antiguas, hasta que se publique su derogación ó la imposición de otras.

Artículo 339

Las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno.

Artículo 340

Las contribuciones serán proporcionadas á los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos.

Artículo 344

Fixada la quota de la contribución directa, las Córtes aprobarán el repartimiento de ella entre las provincias, á cada una de las quales se asignará el cupo correspondiente á su riqueza, para lo que el secretario del Despacho de Hacienda presentará también los presupuestos necesarios.

Ley de confirmación de fueros de las provincias vascongadas y Navarra (25 de Octubre de 1839)

Doña Isabel II, por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Reina de las Españas, y durante su menor edad la Reina viuda, Doña María Cristina de Borbón, su augusta Madre, como Reina Gobernadora del Reino; a todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: que las Cortes han decretado y Nos sancionado lo siguiente:

Artículo 1º. Se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional.

Artículo 2º. El Gobierno tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados fueros reclame el interés de las mismas, conciliado con el general de la Nación y Constitución de la Monarquía, resolviendo entre tanto provisionalmente y en la forma y sentido expresados las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes.

Por tanto, mandamos a todos los Tribunales, Justicias, Jefes, Gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento y dispondréis se imprima, publique y circule.

- Está rubricado de la Real mano.-

En Palacio a 25 de octubre de 1839.

Ley paccionada de modificación de los fueros de Navarra (16 de Agosto de 1841[524])

Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841

Doña Isabel II, por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Reina de las Españas, y en su Real nombre D. Baldomero Espartero, Duque de la Victoria y de Morella, Regente del Reino; a todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: que las Cortes han decretado y Nos sancionado lo siguiente:

Artículo 1.- El mando puramente militar estará en Navarra, como en las demás provincias de la Monarquía, a cargo de una Autoridad superior nombrada por el Gobierno, y con las mismas atribuciones de los Comandantes generales de las demás provincias, sin que pueda nunca tomar el título de Virrey ni las atribuciones que estos han ejercido.

Artículo 2.- La Administración de justicia seguirá en Navarra con arreglo a su legislación especial, en los mismos términos que en la actualidad, hasta que, teniéndose en consideración las diversas leyes privativas de todas las provincias del Reino, se formen los códigos generales que deban regir en la Monarquía.

Artículo 3.- La parte orgánica y de procedimiento será en todo conforme con lo establecido o que se establezca para los demás tribunales de la Nación, sujetándose a las variaciones que el Gobierno estime convenientes en lo sucesivo. Pero siempre deberá conservarse la Audiencia en la capital de la provincia.

Artículo 4.- El Tribunal Supremo de Justicia tendrá sobre los tribunales de Navarra, y en los asuntos que en estos se ventilen, las mismas atribuciones y jurisdicción que ejerce sobre los demás del Reino, según las leyes vigentes o que en adelante se establezcan.

Artículo 5.- Los Ayuntamientos se elegirán y organizarán por las reglas generales que rigen o se adopten en lo sucesivo para toda la Nación.

524 La Ley Paccionada fue sancionada por el Regente del Reino el 14 de agosto de 1841. La del 16 de agosto es la fecha de su publicación en la *Gaceta de Madrid*.

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

Artículo 7.- En todas las demás atribuciones los Ayuntamientos estarán sujetos a la ley general.

Artículo 8.- Habrá una Diputación provincial, que se compondrá de siete individuos nombrados por las cinco merindades, esto es, uno por cada una de las tres de menor población, y dos por las de Pamplona y Estella, que la tienen mayor, pudiendo hacerse en esto la variación consiguiente si se alterasen los partidos judiciales de la provincia.

Artículo 9.- La elección de Vocales de la Diputación deberá verificarse por las reglas generales, conforme a las leyes vigentes o que se adopten para las demás provincias, sin retribución ni asignación alguna por el ejercicio de sus cargos.

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

Artículo 11.- La Diputación provincial de Navarra será presidida por la Autoridad superior política nombrada por el Gobierno.

Artículo 12.- La Vicepresidencia corresponderá al Vocal decano.

Artículo 13.- Habrá en Navarra una Autoridad superior política nombrada por el Gobierno, cuyas atribuciones serán las mismas que las de los Jefes políticos de las demás provincias, salvas las modificaciones expresadas en los artículos anteriores, y sin que pueda reunir mando alguno militar.

Artículo 14.- No se hará novedad alguna en el gobierno y disfrute de montes y pastos de Andía, Urbasa, Bardenas ni otros comunes, con arreglo a lo establecido en las leyes de Navarra y privilegios de los pueblos.

Artículo 15.- Siendo obligación de todos los españoles defender la Patria con

las armas en la mano cuando fueren llamados por la Ley, Navarra, como todas las provincias del Reino, está obligada, en los casos de quintas o reemplazos ordinarios o extraordinarios del Ejército, a presentar el cupo de hombres que le corresponda, quedando al arbitrio de su Diputación los medios de llenar este servicio.

Artículo 16.- Permanecerán las aduanas en la frontera de los Pirineos, sujetándose a los aranceles generales que rijan en las demás aduanas de la Monarquía, bajo las condiciones siguientes:

1ª.- Que de la contribución directa se separe a disposición de la Diputación provincial, o en su defecto de los productos de las aduanas, la cantidad necesaria para el pago de réditos de su deuda y demás atenciones que tenían consignadas sobre sus tablas, y un tanto por ciento anual para la amortización de capitales de dicha deuda, cuya cantidad será la que produjeron dichas tablas en el año común del de 1829 al 1833, ambos inclusive.

2ª.- Sin perjuicio de lo que se resuelva acerca de la traslación de las aduanas a las costas y fronteras de las provincias Vascongadas, los puertos de San Sebastián y Pasajes continuarán habilitados, como ya lo están provisionalmente, para la exportación de los productos nacionales e importación de los extranjeros, con sujeción a los aranceles que rijan.

3ª.- Que los contrarregistros se han de colocar a cuatro o cinco leguas de la frontera, dejando absolutamente libre el comercio interior, sin necesidad de guías ni de practicar ningún registro en otra parte después de pasados aquéllos, si esto fuere conforme con el sistema general de Aduanas.

Artículo 17.- La venta de tabaco en Navarra se administrará por cuenta del Gobierno, como en las demás provincias del Reino, abonando a su Diputación, o en su defecto reteniendo ésta de la contribución directa, la cantidad de 87.537 reales anuales con que está gravada, para darle el destino correspondiente.

Artículo 18.- Siendo insostenible en Navarra, después de trasladadas las aduanas a sus fronteras, el sistema de libertad en que ha estado la sal, se establecerá en dicha provincia el estanco de este género por cuenta del Gobierno, el cual se hará cargo de las salinas de Navarra, previa la competente indemnización a los dueños particulares a quienes actualmente pertenecen y con los cuales tratará.

Artículo 19.- Precedida la regulación de los consumos de cada pueblo, la Ha-

cienda pública suministrará a los Ayuntamientos la sal que anualmente necesitaren al precio de coste y costas, que pagarán aquellas Corporaciones en los plazos y forma que determine el Gobierno.

Artículo 20.- Si los consumidores necesitaren más cantidad que la arriba asignada, la recibirán a precio de estanco de los toldos que se establecerán en los propios pueblos para su mayor comodidad.

Artículo 21.- En cuanto a la exportación de sal al extranjero, Navarra disfrutará de la misma facultad que para este tráfico lícito gozan las demás provincias, con sujeción a las formalidades establecidas.

Artículo 22.- Continuará como hasta aquí la exención de usar de papel sellado de que Navarra está en posesión. Artículo 23.- El estanco de pólvora y azufre continuará en Navarra en la misma forma en que se halla establecido.

Artículo 24.- Las rentas provinciales y derechos de puertas no se extenderán a Navarra mientras no llegue el caso de plantearse los nuevos aranceles y en ellos se establezca que el derecho de consumo sobre géneros extranjeros se cobre en las aduanas.

Artículo 25.- Navarra pagará, además de los impuestos antes expresados por única contribución directa, la cantidad de 1.800.000 reales anuales. Se abonarán a su Diputación provincial 300.000 reales de los expresados 1.800.000 por gastos de recaudación y quiebra que quedarán a su cargo. Artículo 26.- La dotación del culto y clero en Navarra se arreglará a la Ley general y a las instrucciones que el Gobierno expida para su ejecución.

Por tanto, mandamos a todos los Tribunales, Justicias, Jefes, Gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes.

Tendréislo entendido para su cumplimiento y dispondréis se imprima, publique y circule.

- El Duque de la Victoria, Regente del Reino.-

Madrid, 16 de Agosto de 1841. A. D. Facundo Infante.

Ley abolitoria de los fueros vascongados

(21 DE JULIO DE 1876)

Artículo 1º. Los deberes que la Constitución política ha impuesto siempre a todos los españoles de acudir al servicio de las armas cuando la ley los llama, y de contribuir en proporción de sus haberes a los gastos del Estado, se extenderán, como los derechos constitucionales se extienden, a los habitantes de las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, del mismo modo que a los de las demás de la Nación.

Art. 2º Por virtud de lo dispuesto en el anterior artículo, quedan obligadas las tres provincias referidas desde la publicación de esta ley a presentar en los casos de quintas o reemplazos ordinarios y extraordinarios del ejército, el cupo de hombres que les corresponda, quedando al arbitrio de sus Diputaciones los medios de llenar este servicio. En el caso de que no hicieran uso de tal facultad las dichas Diputaciones, exigirá el Gobierno el cumplimiento de esta obligación, bajo las propias condiciones que en las demás provincias de la Monarquía.

Art. 3º Quedan igualmente obligadas desde la publicación de esta ley las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, a contribuir a los gastos que consignen los presupuestos generales del Estado, en proporción de su riqueza, sin diferencia alguna con las demás de la Nación, por lo que toca al importe total de sus gravámenes. Podrá no obstante el Gobierno aceptar las modificaciones de forma que reclamen las circunstancias locales, y la experiencia aconseje, para facilitar el cumplimiento de este artículo, con ventajas de las dichas provincias y de la Nación.

Art. 4º Se autoriza al Gobierno para conceder exención del servicio militar, a los hijos de los que durante la última guerra civil han sostenido con las armas en la mano, los derechos del Rey legítimo y de la Nación.

Art. 5º Se autoriza también al Gobierno para otorgar dispensas de pago de los nuevos impuestos por los plazos que juzgue equitativos, con tal que ninguno pase de doce años, a las poblaciones vascongadas que se hayan hecho dignas de tal beneficio por sus sacrificios de todo género en favor de la causa legítima durante la pasada guerra civil, así como a los particulares que hayan tenido que abandonar sus hogares por la misma causa, o sido por ella objeto de persecuciones.

Art. 6º Queda igualmente autorizado el Gobierno para acordar, con audiencia de las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, si lo juzga oportuno, todas las reformas que en su antiguo régimen foral exijan, así el bienestar de los pueblos vascongados, como el buen gobierno y la seguridad de la Nación.

Art. 7º El Gobierno queda investido por esta ley de todas las facultades ordinarias y extraordinarias que sean indispensables para su exacta y cumplida ejecución.

Primer concierto económico de las provincias vascongadas

Real Decreto de 5 de mayo de 1877

Señor: Al hacerse extensivo por la ley de 21 de Julio de 1876 a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya los deberes que la Constitución política ha impuesto a todos los españoles de acudir al servicio de las armas y de contribuir a los gastos del Estado en la proporción que les correspondiere, se autorizó al Gobierno de V. M. para otorgar a las mismas determinadas ventajas con objeto de facilitar el cumplimiento de la enunciada ley.

Ninguna de tales ventajas puede ni debe ser negado a los habitantes de aquellas provincias que, en virtud de la citada ley de 21 de Julio último las reclamen; pero el Gobierno de V. M., que no ha omitido medio que estuviera en su mano para llegar a establecer un acuerdo con las mismas que condujera a la más fácil ejecución de sus preceptos, si bien hasta ahora no se ha visto contrariado en tal propósito por lo que respecta a las de Álava y Guipúzcoa, tiene el sentimiento de que sus deseos no hayan logrado con la de Vizcaya la inteligencia necesaria para alcanzar aquel fin.

Con el solo objeto, pues, de dar cumplimiento a lo dispuesto en la repetida ley de 21 de Julio del año último, y conservando, a pesar de todo, a la provincia de Vizcaya la opción a las exenciones de hombres y tributos concedidos en favor de los pueblos o particulares que prestaron servicios dignos de consideración en pro de la causa legítima, por los párrafos tercero y cuarto del artículo 5º de la precitada ley, el Gobierno de V. M. tiene la honra de someter a su Real aprobación el adjunto proyecto de decreto.

Madrid 5 de Mayo de 1877.

Señor.- A los R. P. de V. M.- Antonio Cánovas del Castillo.

Real Decreto

De conformidad con lo propuesto, por mi Consejo de Ministros, haciendo uso de la autorización concedida al Gobierno por la ley de 21 de Julio de 1876,

Vengo en decretar la siguiente:

Artículo 1º. El gobierno y administración de los intereses peculiares de la provincia de Vizcaya se ajustará a las leyes y disposiciones que rijan para el de las demás de la Nación.

Artículo 2º. Queda autorizado el Ministro de la Gobernación para que, mientras no pueda organizarse la Diputación provincial con arreglo a las prescripciones de la ley de 20 de Agosto de 1870 y la adicional de 16 de Diciembre de 1876, provea a la sustitución de aquella por los medios más convenientes, usando para ello de las facultades extraordinarias y discrecionales de que está investido el Gobierno por el artículo 6º de la expresada ley de 21 de Julio de 1876.

Artículo 3º. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3º de la ley de 21 de Julio de 1876 antes citada, se establecerán desde luego en la misma provincia todas las contribuciones, rentas, e impuestos ordinarios y extraordinarios consignados o que se consignen en los presupuestos generales del Estado, verificándose su imposición y cobranza bajo igual forma y condiciones en que se hace en las demás de la Monarquía.

Artículo 4º. El pago del importe del cupo de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, que hubiera correspondido en el corriente año a la provincia se computaran:

Primero. Las cantidades que la misma haya satisfecho por asignaciones personales del clero y gastos del culto público devengados desde 1° de Julio último, y las que se devenguen y satisfagan por dicho concepto hasta 30 de Junio próximo.

Y segundo. Las que asimismo hubiera pagado la provincia por la contribución de pan para el ejército. Esta última contribución dejará de exigirse tan luego como quede planteado el sistema general tributario.

Articulo 5º. Desde 1º de Julio venidero, el Estado satisfará, con arreglo al Concordato, las obligaciones del culto y clero de dicha provincia que se devenguen hasta la expresada fecha, verificándose el pago de igual manera que se hace en las demás.

Artículo 6º. El Ministro de Fomento se hará cargo de las carreteras generales enclavadas en la repetida provincia, subviniendo en lo sucesivo a su conservación

y reparación, como se verifica respecto a las demás del Reino.

Artículo 7º. Será de cuenta del Estado en adelante el pago de los intereses de la deuda subsistente en la actualidad que hubiere sido contraída para la construcción de las carreteras generales, el cual se verificará en la forma que en su día determine el Ministerio de Hacienda de acuerdo con el de Fomento, previas las formalidades que se estimen convenientes para el reconocimiento y liquidación de aquella.

Artículo 8º. Desde el momento que se haga obligatorio el uso del papel sellado, dejarán de exigirse los derechos procesales que en equivalencia de aquel, vienen satisfaciéndose.

Artículo 9º. El Ministro de Hacienda determinará la forma y la fecha en que habrán de comenzar a regir en la provincia las reglas vigentes en las demás del Reino sobre recargos de la contribución territorial y de la industrial y de comercio, sobre tarifas de consumos y sobre arbitrios con destino a los presupuestos municipales y a los gastos provinciales.

Artículo 10º. Las poblaciones de Vizcaya que se crean en el caso de optar al beneficio de dispensa de pago de impuestos, autorizada por el párrafo cuarto del artículo 5º de la enunciada ley de 21 de Julio último, lo solicitarán del Ministerio de Hacienda por conducto del gobernador de la provincia, dentro del término de dos meses, a contar desde la publicación de este decreto. Los particulares a quienes también comprende aquella disposición legal, deberán hacer sus solicitudes dentro del mismo plazo. Las dispensas de pago se entenderán sin perjuicio de que los cupos y las cuotas de las contribuciones respectivas se liquiden debidamente y se formalicen en cuentas, figurando también la minoración de ingresos que aquellas representan. Las dispensas de pago podrán recaer sólo sobre la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, la industrial y de comercio y la de consumos.

Artículo 11º. Por los respectivos Ministerios se dictarán las instrucciones necesarias al cumplimiento de este decreto, del cual se dará cuenta a las Cortes.

Dado en Palacio, a 5 de Mayo de 1877.

- Alfonso.-

El Presidente del Consejo de Ministros, Antonio Cánovas del Castillo.

Decreto-ley derogatorio de los conciertos económicos de Guipúzcoa y Vizcaya y confirmación del concierto económico de Álava

(23 de Junio de 1937)

El sistema concertado que en materia económica rige en las Provincias Vascongadas, entraña un notorio privilegio con relación al resto del territorio nacional sujeto al régimen común, no sólo por la amplísima autonomía de que gozan en este respecto las Diputaciones de dichas provincias, sino por el menor sacrificio con que el contribuyente atiende en ellas al levantamiento de las cargas públicas, tanto más sensible cuanto que de antiguo han sido manifiestas y frecuentes las evasiones de carácter fiscal realizadas al amparo de ese sistema, en perjuicio siempre del Estado.

Olvidando muchísimos de los favorecidos por el Concierto esta prodigalidad que les dispensó el Poder público, se alzaron en armas en Guipúzcoa y Vizcaya contra el Movimiento Nacional iniciado el 17 de julio último, correspondiendo así con la traición a aquella generosidad excepcional, sin que los constantes requerimientos realizados en nombre de España para hacerles desistir de su actitud, lograsen el efecto pretendido. No es, pues, admisible que subsista ese privilegio sin agravio para las restantes regiones que, con entusiasmo y sacrificio sin límites, cooperaron desde un principio al triunfo del Ejército, y sin mengua también de aquellas normas de elemental y obligada justicia en que ha de inspirarse el nuevo Estado.

Mientras la singularidad de régimen fiscal y administrativo sirvió en algunas provincias, como en la lealísima Navarra, para exaltar cada día más su sentimiento nacional y el fervor de su adhesión al común destino de la Patria, en otras, por el contrario, ha servido para realizar la más torpe política anti-española, circunstancia ésta que, al resultar ahora hasta la saciedad comprobada, no ya aconseja, si no que imperativamente obliga a poner término, en ellas, a un sistema que utilizaron como instrumento para causar daños tan graves.

Las mismas consideraciones imponen que el sistema vigente en la actualidad en la provincia de Álava, continúe subsistiendo, porque ella no participó en acto alguno de rebeldía y realizó por el contrario aportaciones valiosísimas a la Causa Nacional que no pueden ni deben ser olvidadas en estos momentos.

Finalmente, interesa hacer constar que, al promulgar esta disposición, se tiene muy presente que tanto en Guipúzcoa, como en Vizcaya, existen españoles de acendrado patriotismo que antes y ahora sintieron vivamente la causa de España. Reconocido y proclamado así, nadie en definitiva podrá afirmar, con fundamento, que el equiparar unas provincias a la inmensa mayoría de las que integran la Nación sometiéndolas a idéntico régimen tributario, no obstante ser notorias las diferencias en su manera de proceder, sea acto de mera represalia y no medida de estricta justicia.

En su virtud

DISPONGO:

Artículo primero

Desde el dia primero de julio próximo. la gestión y recaudación de todas las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios del Estado, se realizará en las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, con arreglo al régimen común vigente y en la forma que establecen las disposiciones de la Hacienda pública que constituye la norma general de la Administración nacional.

Queda, por tanto, sin efecto en aquellas provincias, desde la indicada fecha, el régimen concertado con sus Diputaciones que en materia económica estaba vigente en la actualidad:

Artículo segundo

Los servicios de carácter general que efectuaban las citadas Corporaciones en lugar del Estado y que deban subsistir, se cumplirán y costearán por éste de igual manera que viene haciéndolo en el resto del territorio español sujeto al régimen ordinario.

Artículo tercero

Las obligaciones provinciales en Guipúzcoa y Vizcaya, serán atendidas con los recursos de ese carácter que la legislación común reserva a las Diputaciones en general.

Artículo cuarto

El Concierto económico aprobado por Decreto de 9 de junio de 1925 y reglamentado por el de 24 de diciembre de 1926, subsistirá en toda su integridad para la provincia de Alava, continuando, por tanto, la Diputación de la misma investida de las facultades que aquél la reconoce.

Artículo quinto

Por la Junta Técnica del Estado se dictarán las instrucciones necesarias para el cumplimiento de esta disposición.

El propio Organismo fijará, de acuerdo con las Diputaciones interesadas, las oportunas normas encaminadas a facilitar el tránsito de uno a otro régimen.

Artículo sexto

Quedan derogadas todas las disposiciones, cualquiera que sea su carácter, que se opongan a las contenidas en el presente Decreto-Ley.

Dado en Burgos a veintitrés de junio de mil novecientos treinta y siete.

FRANCISCO FRANCO

ÍNDICE ONOMÁSTICO

A

Alaix Fábregas, Isidro: 38
Abd el-Karim, Muhammad Ibn: 174
Abreu, Sebastián: 140, 142, 147, 149
Acillona Garay, José de: 186
Agirreazkuenaga Zigorraga, Joseba: 83, 183
Aguado Bleye, Pedro: 61
Aguerre, Juan de: 276
Aguirre de Tejada, Manuel, code de Tejada Valdosera: 77, 78
Aguirre, Fortunato: 284, 285
Aguirre, José Antonio: 267, 268, 289, 291, 292, 300, 302, 308, 312, 315, 319, 320, 328, 329
Aizpún, Rafael: 92, 94, 267, 271, 274, 277, 280, 286, 291, 313
Albert, Salvador: 205, 206
Albizu, Tiburcio: 67
Alcalá Zamora, Niceto: 195, 207, 212, 213, 217, 225, 226, 242, 243, 268, 285
Alcázar Molina, Cayetano: 61
Aldasoro, José María: 293
Aldasoro, Ramón María: 291
Alfaro, Manuel: 67, 68
Alfonso Carlos I, rey carlista: 261, 279
Alfonso VIII, Rey de Castilla: 25
Alfonso XIII, Rey de España: 153, 161, 169, 171, 172, 174, 175, 177, 178, 188, 194, 195, 196, 197, 205, 207, 225, 246, 247, 258, 261, 266
Alfonso XII, Rey de España: 44, 57, 58, 61, 62, 63, 64, 66, 121, 125, 137, 138, 142, 184, 233
Alfonso X, Rey de Castilla: 29
Alguacil, María Luisa: 17
Allendesalazar Muñoz, Manuel: 188
Alli Aranguren, Juan Cruz: 54, 56, 96
Almagro, Melchor: 197
Alonso, José: 44, 45, 46, 49
Alonso Olea, Eduardo: 83
Alonso y Ruiz de Conejares, José: 11
Alvarez de Mendizábal, Juan de Dios: 50
Álvarez, Melquíades: 196, 203, 212, 308
Alzola, Pablo de: 151
Alzugaray, Gregorio: 70
Amadeo I de Saboya, rey de España: 57, 58
Amorena, Félix: 185, 230, 240, 249
Anasagasti, Iñaki: 321, 322
Angulo, José María: 125, 126
Ansó, Mariano: 271, 287, 291
Araluce, Juan María: 335, 336

Araluce Villar, José María de: 334
Arambarri, Roque: 335, 338
Arana, Luis: 166
Arana, Sabino: 82, 86, 154, 165, 166, 167, 204, 321, 322, 342, 343, 344
Aranzadi, Manuel: 88, 204, 223, 228, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 285, 326
Araquistáin, Luis: 203
Arbeloa, Víctor Manuel: 92, 215, 262, 264, 267, 268, 269, 270, 272, 275, 276, 278, 286, 288, 289, 291, 293, 300, 302, 345
Arévalo, José María de: 70
Argüelles, Agustín: 17
Arístegui, Pedro de: 335, 336
Armentia, Miguel: 280
Arraiza Baleztena, Francisco Javier: 230
Arraiza Baleztena, Juan Pedro: 92, 232
Arraiza, Pedro José: 84
Arrazola, Lorenzo: 38
Arteta, Tomás: 43
Arteta y Sesma, Fermín de: 11
Astiz, Juan Miguel: 230
Azaña, Manuel: 93, 203, 266, 276, 287, 316
Azarola, Emilio: 276, 277, 288, 291, 292, 293, 295, 296, 297, 299, 300
Azcona,Tarsicio de: 73
Azpíroz Barcos, Arturo: 254

B

Badarán, José María: 189, 222, 225, 227
Badía Lacalle, José: 331
Bajo Ulibarri, Ramón: 271
Balcells, Albert: 203, 205, 206
Baleztena, Ignacio: 248, 255, 262, 271
Balparda, Ricardo: 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 149
Bandrés, Ramón: 276
Barrera, Fulgencio: 43
Basterrechea, Francisco de: 267, 280, 291
Batlle, Narcis: 206
Baztán, Antonio: 189, 191, 241
Beaumont, Luis de, conde de Lerín: 290
Benítez de Lugo, Félix: 217
Bermúdez, Zea: 30
Berroeta Aldamar, Joaquín Francisco de: 117
Besteiro, Julián: 174, 196, 203, 212
Beunza, Joaquín: 91, 191, 229, 230, 232, 240, 241, 249, 250, 255, 267, 268, 284, 291, 321
Bezunartea, Fernando: 53, 55
Bilbao, Esteban: 242, 309, 312
Blanco, Severiano: 230
Borbón-Dos Sicilias, María Cristina de: 21, 29, 30, 31, 33, 34, 43, 44, 103, 104, 110, 181,

355
Borbón-Dos Sicilias y Borbón, Luisa Carlota de, Princesa del Reino de las Dos Sicilias: 30
Borbón, Francisco de Asís de: 233
Borbón, María Luisa Fernanda de, duquesa de Montpensier: 57
Borbón-Parma y Braganza, Francisco Javier de: 261
Borbón y Borbón, Carlos María Isidro de, Infante de España: 29
Borbón y Borbón-Parma, Blanca de: 261
Bornás, Eugenio: 67
Bravo Murillo, Juan: 111
Brunet, José Manuel: 108
Bugallal, Gabriel: 173
Burgo, Jaime Ignacio del: 9, 19, 21, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 34, 37, 39, 42, 44, 54, 59, 62, 63, 71, 78, 86, 96, 98, 99, 136, 138, 227, 233, 255, 261, 326, 334
Burgo Torres, Jaime del: 337

C

Cabezudo, José: 271
Cabrera, Ramón: 34, 37
Calomarde, Francisco Tadeo: 30
Calvo Sotelo, José: 54, 91, 163, 248, 249, 251, 252, 253, 255
Cambó, Francesc: 170, 174, 184, 188, 189, 194, 195, 197, 203, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212
Campión, Arturo: 81, 82, 204, 205, 289
Canalejas, José: 87, 170, 171, 172, 173
Cánovas del Castillo, Antonio: 9, 12, 24, 25, 26, 28, 49, 57, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 70, 73, 74, 75, 77, 81, 82, 85, 88, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 126, 132, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 148, 149, 153, 154, 168, 169, 178, 179, 180, 184, 187, 188, 195, 279, 336, 363, 365, 367
Carlos de Habsburgo y Borbón, archiduque de Austria: 261
Carlos I, Rey de España: 113
Carlos II, Rey de España: 17, 29
Carlos III, Rey de España: 113
Carlos IV, Rey de España: 29, 115, 183
Carlos VI, Emperador del Sacro Imperio Romano Germánico: 29
Carlos VII, rey carlista: 58, 61, 62, 63, 72, 81, 82, 118, 121, 134, 142, 165, 177, 182, 231, 261
Carlos V, primer rey carlista: 10, 18, 25, 31, 34, 35, 86, 104, 233
Carminatti, Borso di: 104
Carrero Blanco, Luis: 97
Carriquiri, Nazario: 70
Casanellas Lluch,Ramón: 174
Castelar, Emilio: 58, 59, 60, 128, 134
Castro, Luis: 280
Celaya, Adrián: 337, 338
Centeno, José: 217
Céspedes, Carlos Manuel de: 59

Chalbauld, Pedro: 204, 213, 214
Champaña, Teobaldo de: 10
Cierva, Juan de la: 195, 197, 242
Cierva, Ricardo de la: 168
Claveria, Carlos: 262, 268, 270, 276, 289, 290, 307, 320, 321
Clemente, José Carlos: 242
Coburgo, Fernando de: 57
Companys, Lluís: 94, 304, 328
Córdova, Diego Fernández de: 82
Corral, José: 161
Cortés, Donoso: 111
Cuadra, Ruperto: 271
Cunchillos, Santiago: 232, 271

D

Dato e Iradier, Eduardo: 171, 173, 174, 188, 191, 194, 197, 212, 242, 245
Dean, David Jaime: 92
Díaz de Haro, María: 25
Domènech i Montaner, Lluís: 170
Domingo, Marcelino: 205, 211
Domínguez Arévalo, Tomás, conde de Rodezno: 70, 228, 229, 230, 238, 261, 267, 287, 291
Donezar Díez, Javier María: 51
Dorronsoro y Ceberio, Miguel: 118

E

Echandi Indart, Juan: 254
Echave-Sustaeta, Antonio de: 203
Echegaray, Bonifacio: 280
Egaña, Pedro de: 111, 112, 117
Eguileor, Manuel de: 267, 291
Elcoro, José Luis: 341, 345
Elícegui Díaz, José María: 338
Elio, Luis, Vizconde de Valderro: 230
Elizalde, Francisco: 97
Elizondo, Domingo: 230
Elorz, Jesús de: 84
Enrique II, Rey de Castilla: 24, 25
Enrique II, Rey de Navarra: 148
Enrique IV, Rey de Navarra: 24
Epalza, Domingo: 204, 205, 222
Errea, Francisco: 248
Errea, Ulpiano: 84
Erro, Gabriel: 63, 228, 248, 249, 250, 251
Escudero, Dámaso: 230, 238
Escudero, Manuel: 333, 334, 335, 337, 338

Escudero Rueda, Manuel: 333, 334
Eseverri, Ramón: 80, 84, 85, 86
Espartero, Baldomero J.: 11, 34, 36, 37, 44, 45, 51, 57, 64, 76, 103, 104, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 233, 357
Esparza, Eladio: 302
Esparza, Miguel: 335
Espoz, Francisco: 225
Estecha Martínez, José María: 317
Etayo Eraso, Gervasio: 88
Etayo, Javier: 222, 223

F

Felipe II, Rey de España: 10, 25, 73, 113
Felipe IV, Rey de España: 10
Felipe V, Rey de España: 17, 27, 29, 75, 169, 261
Fernández Almagro, Melchor: 194, 196, 247
Fernández Cadórniga, Gabriel: 72
Fernández, Lucas: 53, 55
Fernández Palacio, Martín: 334, 335, 338
Fernández Piérola, José Mª: 92
Fernández Sebastián, Javier: 35
Fernando V, el católico, Rey de Aragón: 10, 19, 72, 73, 75, 113, 234, 290
Fernando VII, Rey de España: 11, 14, 20, 21, 25, 28, 29, 30
Ferrer, Francisco: 172
Ferrer, Melchor: 260, 267, 279
Ferrer Muñoz, Manuel: 262, 275, 287, 303, 309
Figueras, Estanislao: 58
Figueroa Torres, Álvaro de, Conde de Romanones: 88, 156, 171, 173, 184, 188, 196, 197, 206, 207, 211, 212, 214, 215, 217, 218, 225, 240, 242, 245, 246, 247, 324
Foronda, Valentín Tadeo de: 10
Fortún, Fortunato: 67, 68
Fortún Pérez de Ciriza, L.J.: 18
Fournier, Juli: 206
Fraga Iribarne, Manuel: 121
Francisco Pacheco, Joaquín: 111
Franco, Francisco: 96, 97, 99, 163, 164, 178, 242, 327, 328, 329, 330, 335, 336, 342, 369
Fuente Langas, Jesús: 87, 88, 91, 177, 251
Fusi Aizpurua, Juan Pablo: 184, 203, 309

G

Galdeano, Fausto: 43
Gallardo, Bartolomé José: 10
Gamazo, Constanza: 266
Gamazo, Germán: 69, 72, 79, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 144, 152, 153, 169, 178, 236, 266
Garaicoechea, Carlos: 98, 336

Garbayo, Nicasio: 291, 293, 294, 295, 296, 297
García de Saavedra, Juan: 11
García Escudero, José María: 121
García González, Alfredo: 338
García Goyena, Francisco: 70, 77
García Larrache, Rufino: 92, 277, 280
García Munilla, Benito: 92
García Prieto, Manuel, marqués de Alhucemas: 173, 175, 188, 195, 196, 197, 198, 205, 206, 207, 212, 216, 242
García, Raimundo: 285
García-Sanz Marcotegui, Ángel: 323
García Venero, Maximiano: 205, 262, 285
Garjón, Joaquín: 230
Gastón, Ricardo: 84
Gay Armenteros, Juan: 34
Gayarre, Valentín: 228, 230, 240
Gaztelu, Rafael: 84, 230, 236
Gil Robles, José María: 92, 93, 304
Goicoechea, Antonio: 308, 309, 312
Goizueta, Máximo: 230, 250
Goizueta, Wenceslao: 248, 255
González Bravo, Luis: 111
González de Castejón, Francisco J.: 81
González Vallarino, Felipe: 70, 77
Goñi, Auxilio: 334
Goñi, Miguel: 249
Goñi, Salvador: 271, 277, 280
Gorostidi, Jokin: 346
Gorricho Moreno, Julio: 301
Gortari, Joaquín: 101
Gortari, Miguel: 267, 271, 274, 286, 291
Granja Sáinz, José Luis de la: 312, 313, 314, 315, 322
Guelbenzu, Manuel María: 189, 222, 225, 227
Guelbenzu, Martín E.: 82, 248, 249, 250, 251
Gurrea Zaratiegui, Cecilio: 82
Gutiérrez de la Concha, Manuel: 61, 104, 128
Guzmán, Enrique de: 335, 337, 338

H

Habsburgo-Lorena, María Cristina de: 80, 85, 153, 169
Hay, John (Lord): 35
Herrero Miñon, Miguel: 98
Hitler, Adolf: 321
Hohenzollern-Sigmaringen, Leopoldo de, Principe de Hohenzollern: 57
Horn, José: 204, 267, 291
Huarte, Félix: 255

Huarte-Mendicoa, Martín: 67, 68
Hugo, Victor Marie: 33

I

Ibarra, Fernando: 335
Ibarra Landete, Luis: 334
Ibarruri, Dolores: 319
Idígoras, Jon: 346
Ilarregui, Pablo: 43, 51, 52, 54, 55, 56
Iñarra, Luis: 67, 68, 77
Iparraguirre, José María: 86
Irazu Garmendia, Joseba: 344
Iribar, José Ángel: 346
Iribarren Rodríguez, Jesús Luis: 254
Iribas Sánchez, Gregorio: 88
Irujo, Manuel de: 98, 246, 248, 250, 262, 289, 300, 301, 307, 315, 316, 320, 321, 322, 328, 329
Iruretagoyena, Ramón: 335
Isabel II, Reina de España: 29, 33, 34, 43, 44, 45, 51, 54, 57, 61, 104, 105, 110, 111, 113, 118, 188, 233, 244, 355, 357
Istúriz, Francisco Javier: 244
Iturralde y Suit, José: 245
Izu Belloso, Miguel: 255

J

Jaime III de Borbón, rey carlista: 177, 258, 259, 260, 261, 267, 279
Jaso, Juan de: 276
Jaurrieta, Germán: 249
Jimenez Aberasturi, Juan Carlos: 328
Jimeno Jurio, José María: 229, 230, 232, 237, 238, 239, 246, 266, 276, 278, 280, 288
Jordana de Pozas, Luis: 335, 336
Juana de Lara, Señora de Vizcaya y de Lara: 25
Juana I, Reina de Castilla: 25, 234
Juan Carlos I, Rey de España: 242, 246, 334, 335, 338, 340, 341
Juanmartiñena, Juan José: 189, 227
Julio II, Papa: 72, 73, 75
Junyent, Miquel: 206

K

Kindelán, Manuel: 217

L

Lacarra, Victoriano: 271
Laiseca, Rufino: 277, 291, 298

Landaburu, Francisco Javier: 312
Landrove, Federico: 312
Largo Caballero, Francisco: 94, 174, 175, 176, 196, 257, 302, 316, 319, 320
Lasala y Collado, Fermín: 77, 104, 108, 113, 134, 148
Lasantas, Ramón: 230
Layún, Celedonio: 228
Lazcano, Ángel: 271
Leandro Nagore: 249
Leizaola, Jesús María: 267, 269, 291, 327, 328
Lerroux, Alejandro: 92, 93, 194, 205, 212, 262, 304, 308
Lersundi, Francisco: 112, 115, 188
Leyún, Celedonio: 230, 240
Ligues, Tomás de: 70
Llorens, Joaquín: 228, 230
Loewestein, Karl: 19
López Adan, Emilio: 329
López, Joaquín María: 110, 111
López Monís, Fernando: 217
López Zabalegui, José: 80
Los Arcos, Javier: 70, 81, 88, 134
Luis Felipe I, Rey de Francia: 104
Luis XIV, Rey de Francia: 17
Luis XVIII, Rey de Francia: 20

M

Maciá, Francesc: 206, 210
Madariaga, Juan: 117, 118
Madariaga, Ramón de: 280, 304
Manzano, Eduardo: 335
Marco Anaut, Teodoro: 277
Marco Ilincheta, Amadeo: 92, 246, 279
Margarita de Orleans, reina de Navarra: 148
María II, Reina de Portugal: 57
Marichalar, Amalio: 70
Marichalar, Román: 54
Maroto, Rafael: 36
Marqués Carbó, Luis: 252
Marraco, Manuel: 205
Martín-Artajo, Rafael: 158, 162, 163, 171, 177, 206, 280, 329
Martinena, Juan José: 244, 245
Martínez, Alonso: 217
Martínez Alsúa, Francisco: 234, 237
Martínez Azagra, Demetrio: 224, 230, 244
Martinez Beloqui, María Sagrario: 47, 53, 70, 77
Martínez Campos, Arsenio: 44, 59, 61, 63, 64, 142
Martínez de Azagra, Demetrio: 224, 230

Martinez Díaz, Gonzalo: 100
Martínez, Francisco: 189, 226, 227, 228, 229, 234, 237
Martínez, Gabino: 177
Mateu Cusidó, Pedro: 174
Matheu, Josep: 206
Mauleón, Víctor de: 276
Maura, Antonio: 121, 157, 169, 170, 172, 173, 174, 175, 184, 188, 196, 208, 210, 247, 258
Maura, Miguel: 262, 266, 308
Mellado, Andrés: 87
Menco, Joaquín Ignacio, conde del Vado: 228, 230, 244
Méndez Vigo, José María: 228, 230
Mendiry, Torcuato: 62
Menéndez Pelayo, Marcelino: 50, 51
Menéndez Pidal, Faustino: 12
Miguel Mauleón, Fructuoso de: 70
Miranda Rubio, Francisco: 251
Modet, José María: 248, 250, 255
Mola Vidal, Emilio: 95, 174, 285
Mon Menéndez, Alejandro: 48, 52, 111, 114, 116
Montañés, Carlos E.: 217
Monzón, Telesforo: 321, 345
Morales Gómez, Antonio: 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 83
Moraza, Mateo Benigno: 128, 129, 132, 134
Moreno Luzon, Javier: 205, 207
Moriones, Domingo: 60
Moriones, Ildefonso: 60, 325
Morral, Mateo: 172
Morte, Blas: 230
Múgica, Mateo de: 325
Muñagorri, José Antonio: 35
Muñoa, Miguel: 335, 338
Murillo, Bravo: 111, 115

N

Nagore, Javier: 71
Nagore, Leandro: 249
Narváez, Ramón María: 104, 110, 111, 112, 115, 233
Navajas, Alvaro: 338
Navarro Reverter, Juan: 156
Navascués, Rafael de: 11
Nicolás II, Zar de Rusia: 194
Nicolau Fort, Luis: 174
Nogués, Ramón: 211

O

O'Donnell, Leopoldo: 44, 104, 110, 115
Olarra, Luis: 335, 338
Olarte, Teodoro: 280, 291
Olave, Serafín: 58, 59
Olías, Martín de: 60
Ollo Bidaurreta, Nicolás: 61
Olóriz, Hermilio de: 84, 85, 86, 88, 225
Olózaga, Salustiano: 38, 39, 110
Orduña Rebollo, Enrique: 158, 162, 163, 171, 177, 206, 280, 329
Oreja, Marcelino: 267, 291, 327, 335, 336
Orella Martínez, José Luis: 285
Oriol, José María: 312
Oriol Urquijo, José Luis: 267, 291, 307, 308
Orleans, Antonio María de, Duque de Montpensier: 57
Oroz, Lorenzo: 230, 240, 249, 250, 253, 255
Oroz Zabaleta, Luis: 50, 56, 91, 93, 94, 95, 96, 161, 249, 250, 253, 255, 256, 271, 274, 291, 298
Ortega y Gasset, Eduardo: 203, 217
Ortiz de Zárate, Ramón: 182
Ortiz, Juan de: 73
Ortiz y Sanz, Joseph: 72
Ortueta, Anacleto de: 204, 214, 222
Orueta, José de: 160, 202, 212, 213
Otazu, Fernando de: 335
Oyarzun, Ramón: 36

P

Pablo, Santiago de: 276, 310, 311, 315, 324
Pabon, Jesús: 206, 212
Palanca, Eduardo: 60
Palomo Pérez, Antonio: 338
Pando Fernández, Manuel: 115
Pardiñas, Manuel: 173
Pascual Bonis, Ángel: 92, 279
Pascual Leone, Álvaro: 308
Pastor, Justo: 335
Pavía, Manuel: 59, 60, 72
Pedrol Rius, Antonio: 57
Pérez Oliva, Isidro: 217
Picasso, Juan: 175
Picavea, Rafael: 291
Pich y Pon, Joan: 206
Pidal, Pedro José: 110, 111, 112
Pidal y Mon, Alejandro: 134
Pi i Sunyer, Augusto: 206
Pildain, Antonio: 267, 269

Pío XI, Papa: 325, 342
Pi Suñer, José María: 252
Pi y Margall, Francisco: 58, 59, 84, 85
Portero, Florentino: 66
Portillo Navarro, María José: 52
Pradera, Víctor: 72, 88, 205, 212, 228, 229, 230, 232, 234, 235, 236, 237, 239, 242, 258, 279, 285, 286, 310, 321, 324
Prat de la Riba, Enric: 170, 195
Prieto, Indalecio: 17, 94, 173, 175, 188, 196, 197, 203, 206, 212, 216, 242, 257, 262, 266, 269, 270, 271, 277, 313, 315, 316, 317, 318, 320
Primo de Rivera, Fernando, marqués de Estella: 61
Primo de Rivera, Miguel: 61, 90, 175
Prim Prats, Juan: 44, 57, 110
Puig Cadafalch, Josep: 206

R

Ramery Zuzuarregui, Liborio de: 154
Raventós, Salvador: 217
Rebota, Francisco: 271
Reina Frías, José: 76
Riego, Rafael del: 14, 20, 27, 108
Robles Arangiz, Manuel: 267
Robles, Manuel: 267, 291
Rodés, Felipe: 195
Rodríguez-Ferrer, Miguel: 119
Rodríguez Viguri, Luis: 315
Roncalí, Federico, Conde de Alcoy: 115
Roosevelt, Theodore: 167, 204
Ros Olano, Antonio: 115
Ruano Prieto, Fernando: 72
Rubio, José Luis: 335

S

Saborit, Andrés: 174
Sagasta, Práxedes Mateo: 56, 61, 81, 82, 86, 87, 88, 140, 142, 151, 153, 154, 168, 169, 172, 184, 195
Sagasti, Luis: 45
Sainz Varanda, Ramón: 97
Salamanca, José de: 111
Salcedo Izu, Joaquín: 252
Salinas, Constantino: 92, 246, 277, 279, 290, 291, 292, 293, 294, 297, 299, 300, 305
Salinas Quijada, Francisco: 254
Salmerón, Nicolás: 58, 59, 60, 169
Salmón, Federico: 312
Salvador, Amós: 87

Sánchez Guerra, José: 173
Sánchez Silva, Manuel: 116
Sánchez Toca, Joaquín: 173, 188
Sancho VII el Fuerte, Rey de Navarra: 24
Sanjurjo Sacanell, José: 174, 304
San Martín, Santiago: 335
Santacruz, Emilio: 205
Santamaría Pastor, Juan Alfonso: 158, 162, 163, 171, 177, 206, 280, 329
Santillán, Ramón de: 52
Sanz Escartín, Cesáreo: 81, 228, 230, 231, 236
Sanz Flores, Luis Francisco: 338
Sanz, Javier: 189, 227, 241
Satrústegui Aznar, Ignacio: 334
Satrústegui, Ignacio: 334, 335
Senante, Manuel: 212, 213, 214
Serna, Agustín Fernando de la: 64
Serrano, Francisco, duque de la Torre: 44, 60, 61, 110, 207
Serrats, José María: 335
Silvela, Francisco: 69, 87
Solabarría, Pedro: 346
Soler i Palet, Josep: 170
Soriano Tapia, Luis: 92
Sota, Ramón de la: 191, 192, 199, 202, 204, 207, 222, 233, 309
Suárez, Adolfo: 327, 336, 337, 342
Suñer Capdevila, Francisco: 123
Susaeta, Félix: 291

T

Tabar, Marco: 334
Tadeo Calomarde, Francisco: 30
Tamayo Salaberria, Virginia: 262, 268, 325, 337, 340, 341
Tello de Castilla, señor consorte de Lara y de Vizcaya: 25
Theotonio, Vicente: 100
Torrijos, Guillermo: 280
Trecu, José: 291
Tusell, Javier: 66

U

Ucelay, Enric: 195, 207
Unamuno, Miguel de: 203
Uranga, Francisco: 248
Uranga, Pedro: 91, 230, 232, 240, 241, 249, 250, 255
Urquijo, Adolfo Gabriel de: 157, 185
Urquijo, Julio de: 267, 291
Usechi, Francisco: 189, 222, 227, 241, 244, 249, 250, 251

V

Vázquez de Mella, Juan: 81, 168, 169, 170, 212, 228, 258, 261, 310
Vélaz de Medrano, Luis: 276
Vicario y Peña, Nicolás de: 155
Victoria Eugenia de Battemberg, Reina consorte de España: 171
Victoria I, Reina del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda: 171
Víctor Manuel II, Rey de Italia: 57
Vicuña, Ramón: 54, 77, 134
Vizcaíno, Ramón: 335, 338

W

Wilson, Thomas W.: 204

Y

Yanguas Legarda, Serafín: 92
Yanguas, León: 82, 84
Yanguas y Miranda, José: 43, 252

Z

Zabala y Allende, Federico: 154
Zabalza, Nicasio: 182
Zavala, Ladislao: 189
Zavala Puente, Juan: 60
Zubiaga Imaz, Gabriel de: 334, 335
Zubiaur, José Ángel: 334
Zulueta, Josep: 206
Zumalacárregui, Tomás de: 61

La cuestión foral surge como consecuencia de la Constitución de 1812, que estableció un régimen unitario y centralizador incompatible con la foralidad de Navarra y de las Provincias Vascongadas. La Ley abolitoria de los Fueros vascongados de 1876 produjo una gran frustración y pronto surgió el anhelo de conseguir la reintegración foral. En Navarra, a finales del siglo XIX también comienza idéntico sentimiento por considerar insatisfactoria la Ley Paccionada de 1841, que sentó las bases del actual régimen foral.

Fracasados todos los intentos de lograr este objetivo común en las postrimerías del siglo XIX y principios del XX, fue la Constitución española de 1978 la que pondría punto final a la cuestión foral. Reconoció los derechos históricos de los territorios forales y abrió a cada uno de ellos la puerta de la reintegración foral. Sólo Navarra cogió la llave y negoció con el Estado un nuevo pacto que se incorporó al ordenamiento jurídico mediante la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de 1982. Ni Alava, ni Guipúzcoa ni Vizcaya lo hicieron.

El País Vasco optó por crear en 1979, en el marco de la Constitución española, una Comunidad Autónoma cuyo sujeto estatuyente es el "pueblo vasco" o Euskal Herria, del que emanan los poderes del País Vasco o Euskadi. De modo que el grave contencioso político que se inició en 1812 encontró su solución en la Constitución de 1978 con un resultado desigual. La cuestión foral concluyó en Vascongadas con la derrota en 1979 de la foralidad histórica a manos de la autonomía constitucional y con la victoria en Navarra de la reintegración foral en virtud del Amejoramiento de 1982.

http://www.fpev.es/

ATXULAR ATEA
colección supelegor

FUNDACIÓN POPULAR
de estudios vascos
euskal ikasketetarako
FUNDAZIO POPULARRA

9 788494 503702